



DOCUMENTO DE TRABAJO

Análisis de las trayectorias institucionales para abordar las situaciones del acoso sexual en el marco de la Ley N° 18.561

INFORME FINAL DE CONSULTORÍA

División Políticas de Género
Ministerio del Interior



Informe de consultoría realizado en el marco del proyecto firmado entre Ministerio del Interior y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Uruguay (mayo – noviembre 2011).

© Ministerio del Interior/UNFPA, 2012

Consultoría e informe final:

Ps. Anabel Beniscelli
Dra. Susana Carrere

Coordinación y Ejecución del Proyecto:

División Políticas De Género – Ministerio Del Interior

Equipo:

Directora Lic. T.S. Marisa Lindner
Oficial Sub Ayudante (PE) Lic. Psic. July Zabaleta
Oficial Sub Ayudante (PT) Lic. T.S. Mariela Dipolito
Cabo (PA) Lic RRII Cecilia Erhardt
Agente 1ª (PA) Est. Lic. C. Pol. Natalia Rodríguez

Agradecemos a cada participante de las mesas de trabajo y entrevistas el compromiso, esfuerzo y entusiasmo con los que fueron parte de las actividades y que hicieron posible este material de trabajo que nos desafía a continuar trabajando.

Agradecemos a la Oficina Regional de UNFPA para América Latina y el Caribe, la cual proporcionó fondos para este estudio como parte de la implementación de la *Estrategia Regional de UNFPA para América Latina y el Caribe para la Prevención y el Abordaje de la Violencia Sexual contra las Mujeres 2011-2013*.

Los textos incluidos en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del UNFPA ni del Ministerio del Interior. Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido todo uso de esta obra, de sus reproducciones o de sus traducciones con fines comerciales.

AUTORIDADES

Ministro del Interior

Sr. Eduardo Bonomi

Subsecretario del Interior

Lic. Jorge Vázquez

Director General de Secretaría

Dr. Charles Carrera Leal

Subdirector General de Secretaría

Insp. Gral. (PA) José Pedro Sesser

Director de la Policía Nacional

Insp. Ppal. (R) Julio Guarteche

Subdirector de la Policía Nacional

Insp. Gral. (R) Raúl Perdomo Rijo

PRESENTACIÓN

El documento que presentamos se propone analizar las trayectorias institucionales para abordar las situaciones del acoso sexual en el marco de la Ley N° 18.561. El mismo surge de la necesidad de contar con un punto de partida para definir los mecanismos administrativos tendientes a reglamentar los procedimientos institucionales en casos de acoso sexual. Fue realizado con el apoyo y cooperación del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y coordinado por la División de Políticas de Género.

El proyecto llevado a cabo entre los meses de octubre y noviembre de 2011 tuvo por objetivo: *“Contribuir al conocimiento de la dimensión y características del acoso sexual en el Ministerio del Interior; analizar los canales utilizados para realizar consultas, denuncias y solicitudes de apoyo, así como las medidas adoptadas hasta el momento, de manera de aportar elementos que permitan definir líneas y mecanismos de trabajo para su abordaje”*.

Nos propusimos consultar a distintos actores institucionales vinculados con la temática, partiendo de la base que existe una acumulación institucional de dependencias y ámbitos institucionales desde la cual debemos partir para avanzar hacia la reglamentación de la Ley N° 18.561 que nos permita intervenir de forma integral en un tema tan complejo como lo es el acoso sexual.

Es por tal motivo que el eje de la consultoría fue la realización de mesas de trabajo y entrevistas en las cuales se brindará información y se aportará conocimientos sobre el tema y al mismo tiempo se pudiera conocer la percepción de los diferentes actores institucionales sobre el problema, analizando sesgos de género en los procesos de gestión de los recursos humanos.

Las consultoras que nos acompañaron en este proceso, la Ps. Anabel Beniscelli y la Dra. Susana Carrere, ambas con amplia trayectoria en temas de violencia de género, nos presentan el siguiente informe que sugerimos sea base para la discusión que debemos llevar adelante con el objetivo de definir mecanismos y procedimientos que nos permitan prevenir y proteger los derechos de las personas que viven situaciones de acoso sexual así como establecer los mecanismos administrativos que aseguren la sanción en el marco de la Ley.

Desde la División Políticas de Género, la Lic. RRII Cabo (PA) Cecilia Erhardt fue responsable de la coordinación de actividades realizadas y trabajamos de forma permanente con las consultoras aportando al proceso a partir de las líneas programáticas que nos proponemos desarrollar en el próximo período.

Asimismo los aportes, el interés y compromiso con el tema que demostraron los y las participantes en las entrevistas y mesas de trabajo, alienta y compromete a continuar generando espacios de trabajo que permitan avanzar en la definición de criterios unificados e integrales para prevenir y abordar las situaciones de acoso sexual en la institución.

Lic. Marisa Lindner
Directora División Políticas de Género
Ministerio del Interior

Índice

<i>PRESENTACIÓN</i>	4
<i>1. INTRODUCCIÓN</i>	6
<i>2. OBJETIVOS PROPUESTOS</i>	8
<i>3. ACTIVIDADES REALIZADAS</i>	8
<i>4. MARCO CONCEPTUAL</i>	9
<i>5. MARCO JURÍDICO</i>	18
<i>6. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE LA SITUACIÓN DE ACOSO SEXUAL EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR</i>	22
<i>7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</i>	32
<i>8. FUENTES CONSULTADAS</i>	37
<i>ANEXO I</i>	40
<i>ANEXO II</i>	45



1. INTRODUCCIÓN

El presente Informe tiene como objeto documentar el trabajo realizado y el análisis de lo observado en el marco de la consultoría “**Proyecto de apoyo al abordaje del acoso sexual en el Ministerio del Interior**”, realizado con el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

La **metodología** utilizada para recoger la información necesaria privilegió un abordaje participativo-consultivo, ya que esta metodología permite identificar diferencias y desigualdades significativas de género en las relaciones interpersonales e intrainstitucionales.

Se definieron una serie de variables que guiaron la indagación, a saber:

Variables organizacionales:

- La estructura de oportunidades (expectativas y prospectos sobre seguridad laboral, aspiraciones salariales, movilidad ascendente, etc.).
- La estructura de poder (jerarquías y cadenas de mandos).
- La proporción relativa de la distribución por sexo (ingresos femeninos).

Variables culturales:

- Estructura de roles (asignación de tareas en función de roles estereotipados de género).
- Significaciones en torno a la sexualidad.
- El lenguaje policial.
- Usos y costumbres arraigados en el imaginario social institucional.

Se instrumentó a través de la organización de mesas de trabajo, entrevistas y una jornada institucional.

Las mesas de trabajo contemplaron la mayor diversidad posible de personas en el esquema organizacional del Ministerio del Interior, organizándose en función de áreas de competencia institucional. Se incentivó que en todas las actividades participaran tanto hombres como mujeres.

Como soporte instrumental se basaron en la metodología de grupo focal, a través de una pregunta disparadora común a todas las instancias de trabajo: “¿cómo percibe desde su lugar en la institución la temática del acoso sexual?” Se trató de explorar percepciones, experiencias y modos de intervenir en el tema de los y las participantes.

Con el fin de observar cómo se está abordando la temática de acoso sexual en otras instituciones nacionales se realizaron otras dos mesas de trabajo:

- Con la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (en la órbita del MTSS).

- Con la Secretaría de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo.

A su vez, se realizaron **entrevistas** a personas que por su ubicación en la institución y relación con los procedimientos que contempla la Ley constituían informantes cualificados. La técnica utilizada consistió en entrevista en profundidad.

Se desarrolló también una **jornada institucional** a la que se convocaron representantes de todas las Unidades Ejecutoras (personal a cargo de recursos humanos y departamentos de jurídica) en la cual se situó el tema de acoso sexual, precisándolo en el marco jurídico y teorías de género constituyendo una instancia de capacitación y sensibilización.

Se buscó además explorar las percepciones y conceptos ligados a la temática. También se buscó analizar la visualización de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en el abordaje del acoso sexual (matriz FODA) tomando como referencia tres ejes:

- El marco normativo vigente;
- Las características intrínsecas del Ministerio del Interior;
- La carga de subjetividad ligada a las representaciones de género.

En paralelo al desarrollo de las actividades descriptas se fue realizando una **investigación documental** sobre las normativas internacionales y los diversos marcos nacionales regulatorios del acoso sexual con especial énfasis en el desempeño de la función pública.

También se analizaron fuentes de países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Ecuador, México, entre otros) y de España respecto a los modos de abordaje e instrumentación de protocolos de actuación en la materia.

Del **estudio organizacional** sobre la institución para la cual hemos sido convocadas a analizar, se desprende que las relaciones jerarquizadas constituyen la base del modelo organizacional, determinando los vínculos laborales en cadenas de mando rígidamente establecidas que constituyen a su vez la cultura institucional (Ley Orgánica Policial, etc).

Tradicionalmente la institución policial ha sido concebida como un ámbito privilegiado de trabajo masculino. Si bien la incorporación de mujeres en la profesión policial en Uruguay es temprana y data de varias décadas, los valores adscriptos al desempeño de la función refieren a características tradicionalmente masculinas (fuerza, voluntad, racionalidad, entre otros). En el uso del lenguaje institucional incluso se observa que históricamente se ha privilegiado el trato en términos masculinos más allá del sexo del receptor.

Por lo tanto, se considera que cuanto mayor sea el *grado de masculinización* del ámbito institucional y mayor sea la asignación de tareas en función de los roles tradicionales adscriptos al género, mayores serán los obstáculos a sortear para la inclusión de la perspectiva de género que asegure un ambiente laboral libre de violencia, que garantice el efectivo goce de los derechos individuales consagrados en nuestra Constitución y específicamente protegidos en la Ley de acoso sexual.

2. OBJETIVOS PROPUESTOS

Objetivo general:

Contribuir al conocimiento de la dimensión y características del acoso sexual en el Ministerio del Interior; analizar los canales utilizados para realizar consultas, denuncias y solicitudes de apoyo, así como las medidas adoptadas hasta el momento, de manera de aportar elementos que permitan definir líneas y mecanismos de trabajo para su abordaje.

Objetivos específicos:

- Recabar información sobre los casos de acoso sexual denunciados.
- Aportar conocimiento sobre la percepción de los diferentes actores institucionales sobre el problema, analizando la existencia de sesgos de género en los procesos de gestión de recursos humanos.
- Analizar las rutas y trayectorias de los casos presentados así como las medidas adoptadas.
- Sensibilizar y orientar al funcionariado que reciben estos problemas.
- Realizar recomendaciones sobre las medidas necesarias a adoptar para el cabal cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley N° 18.561 y la protección de las personas que sufren estas situaciones.
- Elaborar los contenidos de un material de difusión y sensibilización.

3. ACTIVIDADES REALIZADAS

Mesas de trabajo y sensibilización

- Los Gerentes y las Gerentas de todas las Áreas del Ministerio del Interior. Asisten 7 personas (4 mujeres, 3 varones).
- Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el empleo de la Junta Nacional de Empleo del M.T.S.S. Asisten 5 personas (todas mujeres).
- Área de Género del gremio de Sindicatos Policiales. Asisten 3 personas (2 varones, 1 mujer)
- Dirección Nacional de Sanidad Policial: secciones Junta Médica, Unidad de Estrés Ocupacional. Asisten 6 personas (4 mujeres y 2 varones).
- Secretaría de la Mujer IMM: Grupo de trabajo sobre Acoso Sexual Laboral. Asisten 5 personas (todas mujeres).
- Dirección de Instrucción Sumarial del Ministerio del Interior. Asisten 4 personas (todas mujeres).
- Dirección de Asuntos Internos del Ministerio del Interior. Asisten 11 personas (7 mujeres, 4 varones).

Entrevistas

- Directora de Asuntos Internos Dra. Estela González.
- Directora de la Escuela Nacional de Policía Inspector Mayor (R) Lic. Cristina Domínguez.

Jornada

- Encargados y encargadas de los departamentos de recursos humanos y jurídicos de todas las Unidades Ejecutoras del país. Asisten 64 personas (33 mujeres, 31 varones).

4. MARCO CONCEPTUAL

La problemática del acoso sexual laboral ha existido desde la incorporación de la mujer al mercado laboral formal. En distintas épocas y países los movimientos feministas han impulsado la denuncia del mismo como un acto de flagrante violación a los derechos humanos. Por ser una acción dirigida fundamentalmente hacia las mujeres y las sexualidades no hegemónicas ha merecido un tratamiento especial en la legislación laboral internacional.

Se distinguen dos conceptos orientadores en la creación de marcos jurídicos:

La igualdad formal: implica que la Ley protege a todas las personas sin distinción. Requiere que esta protección sea igualmente accesible para todas las personas en la situación descrita por la norma jurídica mediante los actos de aplicación individuales de la Ley.

La igualdad sustantiva: refiere a la igualdad de hecho o material por oposición a la igualdad de derecho o formal y supone la modificación de las circunstancias que impiden o dificultan a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las oportunidades a través de medidas estructurales, legales o de política pública.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (1958), a través de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, ha confirmado que el acoso sexual es una forma de discriminación sexual y la incluye en el *Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación. Núm. 111)*.

El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981, tras su ratificación por 20 países. La Convención fue la culminación de más de 30 años de trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, órgano creado en 1946 para seguir de cerca la situación de la mujer y promover sus derechos.

La *Resolución 48/104 de la Asamblea General* relativa a la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer define la violencia contra las mujeres incluyendo el acoso sexual, que se

prohíbe en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares (art. 2.b), y alienta a que se establezcan sanciones penales, civiles, y otros tipos de sanciones administrativas y a que se sigan enfoques de tipo preventivo para eliminar la violencia contra las mujeres (art. 4.d-f).

La *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) exige a los Estados Partes que adopten las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los ámbitos, incluida específicamente la igualdad ante la Ley, en la gobernanza y la política, el lugar de trabajo, la educación, la asistencia sanitaria y otras áreas de la vida pública y social (art. 7-16).

Además, el párrafo 178 de la *Plataforma de Acción de Beijing* reconoce al acoso sexual como una forma de discriminación y de violencia contra la mujer, y pide a los diversos agentes, como el gobierno, los empleadores, los sindicatos y la sociedad civil, que garanticen que los gobiernos promulguen y hagan cumplir Leyes sobre acoso sexual y que los empleadores elaboren políticas y estrategias de prevención para combatirlo.

Uruguay, siendo país miembro de las Naciones Unidas, ha ratificado todos los tratados internacionales que versan en la materia.

En el rastreo de las normas internacionales de las últimas décadas se evidencia una tendencia a orientar los actos legislativos hacia una *igualdad sustantiva*, propendiendo de este modo a corregir desigualdades evidenciadas en el acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos fundamentales incorporando una metodología de análisis basado en género.

En septiembre del 2009, luego de un largo proceso de discusión, el Senado y la Cámara de Representantes aprobó la ***Ley N° 18.561: Acoso Sexual. Normas para su prevención y sanción en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno.***

Entre sus principales cometidos la Ley determina quienes son los posibles agentes del acoso, prevé procedimientos de investigación y sanción no penales y establece medidas para proteger a la persona denunciante.

Se ha valorado la fortaleza de la norma aprobada en tanto califica el acoso sexual como una conducta violatoria de los derechos fundamentales en armonía con los preceptos internacionales y nacionales tendientes a garantizar el efectivo goce de los mismos. La norma apela a mecanismos desjudicializados para la investigación y recurre a una sanción no penal, condiciones que pueden ser valoradas como una fortaleza. No obstante se han detectado vacíos en la norma aprobada que dificultan el efectivo cumplimiento del objeto de la misma.

El interjuego entre las fortalezas y los vacíos de la norma propicia la emergencia de fuerzas en oposición evidenciadas en los usos y costumbres procedimentales de las instituciones, imponiendo un tratamiento en igualdad de condiciones con otras, desatendiendo el espíritu orientador de la misma.

Algunas categorías de análisis nos brindan herramientas para comprender dicho problema.

El análisis basado en género es una forma sistemática de observar el impacto diferencial de programas, proyectos, políticas y piezas legislativas sobre varones y mujeres que pretende:

- Identificar, analizar y actuar sobre las desigualdades que resultan de pertenecer a uno u otro sexo o de las relaciones desiguales de poder entre los sexos.
- Develar las conexiones entre las construcciones de género y la situación o problema que se esté considerando.

Es desde este marco referencial que se analizó la situación de acoso sexual en el marco jurídico, lo que nos permite concluir que se trata de una Ley con perspectiva de género.

Sin embargo se ha podido observar a través del trabajo realizado y los datos recabados que en la aplicación y procedimientos llevados a cabo por los actores responsables se tiende a invisibilizar dicha perspectiva, desconociendo en ello la naturaleza filosófica de inspiración de la Ley (“¿por qué hay que tratar diferente a mujeres que hombres?”; “no se debe considerar diferente al denunciante que al denunciado!”; “esta Ley culpabiliza a los hombres”, “esto va a traer un montón de denuncias falsas”).

La perspectiva de género es una categoría de análisis de todos los procesos y fenómenos sociales e institucionales que pone en evidencia:

- Las desigualdades entre varones y mujeres.
- Las premisas biologicistas y universalistas acerca de la diferencia sexual.
- Las relaciones inequitativas de poder.
- La distribución arbitraria de los lugares asignados.
- La asignación y valoración social de tareas.

Al conjugar la perspectiva de género (campo teórico) con el análisis basado en género (campo de aplicación) se incorporan elementos procedimentales para la visualización de las condiciones que varones y mujeres tienen asignadas en las instituciones, en función de algunos objetivos claves a identificar:

- **Las áreas críticas** de desigualdad de género relacionadas con el problema.
- **La forma** cómo estas desigualdades afectan o pueden ser afectadas por ciertas intervenciones.
- **Los factores** que contribuyen a estas desigualdades.
- **Las estrategias** más adecuadas para el abordaje de dichas desigualdades.

Se intentó aplicar dicho marco conceptual a la institución policial tendiendo a analizar las trayectorias institucionales desarrolladas para abordar las situaciones de acoso sexual en el marco de la Ley N° 18.561.

Para los fines de esta investigación se ha restringido el universo a los casos de mujeres en situación de acoso sexual por ser los que emergen con mayor prevalencia de denuncia (en base a datos recabados de carácter testimonial y documental), situación consistente con las estadísticas internacionales.

Debemos considerar que la **Institución Policial** se establece en sus inicios como un ámbito exclusivamente masculino. Si bien tempranamente (1931) se crea el Escalafón Femenino, sólo se les asigna funciones como Subalternos, y no es sino hasta muchos años después (Decreto 30/6/1968 y la Ley N° 13.835 de 1970) que se regula la creación de la Policía Femenina, habilitándose en 1971 el ingreso de mujeres a la Escuela Nacional de Policía.

Sin embargo, la Policía Femenina conformaba una unidad policial autónoma, asignándoseles tareas relacionadas con la atención de problemas sociales, de ayuda a otras mujeres, niños y niñas, y ancianos y ancianas, así como en Centros de Reclusión Femeninos. En 1988 se disuelve el cuerpo de Policía Femenina y se incorporan las mujeres policías a todas las comisarías.

En las tareas que inicialmente les son asignadas a las mujeres es posible observar que subyace la convicción de que la mujer policía, por su condición de mujer, podría tener un acercamiento y trato especial con la comunidad, basándose en la construcción de un rol de género conciliador y protector. Se ha podido constatar que dichas ideas persisten aun hoy (*“las mujeres son muy buenas para las tareas administrativas”; “cuando hay que atender situaciones donde hay niños o incluso ancianos, las mujeres lo hacen mejor”; “ellas se manejan mejor en situaciones de violencia doméstica”*).

Lo expuesto nos lleva a considerar que la incorporación de mujeres a las fuerzas policiales no significa necesariamente que se encuentren en igualdad de condiciones respecto a los hombres, privilegiando la asignación de tareas correspondientes al subescalafón administrativo y reservando mayoritariamente las del subescalafón ejecutivo para los varones.

En esta línea podríamos preguntarnos en qué medida se han logrado superar las fronteras de los roles tradicionalmente asignados a cada género de la institución policial.

Resulta de utilidad y pertinencia epistemológica incorporar la perspectiva de género. Como ya se ha dicho, entendemos por perspectiva de género una categoría de análisis aplicable a las instituciones sociales, que permite visualizar cómo y por qué se producen asignaciones diferenciadas de roles y tareas. Más allá de las características del trabajo de cada institución, se analiza en qué medida la distribución de tareas se apoya en concepciones referidas al sexo de las personas y a las características sociales que se les atribuyen.

Al propiciar un análisis crítico sobre estas condiciones, la perspectiva de género ayuda a revelar los patrones tradicionales de concebir a los varones y las mujeres en función también de la distribución de tareas, y pone así el acento en las relaciones de poder/sometimiento, revelando las diferencias en oportunidades y derechos que siguen a esa asignación; y permite preguntarse por los impactos diferenciados de las Leyes y políticas públicas basadas en estas asignaciones, diferencias y relaciones de poder.

De la mano de esta perspectiva nos podemos preguntar:

- *¿En qué medida el ingreso de mujeres a la Policía ha generado procesos de toma de conciencia de género?*
- *¿La incorporación de mujeres ha promovido modificar el carácter preeminentemente masculino de la profesión policial?*
- *¿Ha contribuido a hacer más igualitarias las relaciones entre hombres y mujeres dentro de la institución?*

La problemática del acoso sexual pone en evidencia las dificultades en la institución policial de dar respuestas positivas a las interrogantes planteadas, evidenciando la permanencia de lógicas arcaicas al mismo tiempo que intentos genuinos de avance en la democratización de las relaciones laborales.

Los cambios en la cultura organizacional e institucional siguen los ritmos de los cambios en la cultura histórico-social de un país, tanto en sus avances como en sus resistencias. La creación de la **División Políticas de Género** con el rango institucional asignado, es una evidencia contundente de los avances en la materia que el Ministerio viene llevando a cabo. Al mismo tiempo, la designación de una mujer en el cargo de **Dirección de la Escuela Nacional de Policía** indica una línea clara de incorporación en rangos superiores a las mujeres no solo en función del sexo sino ponderando la capacitación.

La noción de **androcentrismo** implica que un concepto determinado de hombre, sus intereses y sus experiencias representan la visión universal de lo que significa ser humano. Cuando el hombre es percibido como el modelo de todo ser humano, todas las instituciones creadas socialmente responden principalmente a las necesidades e intereses del varón y, cuando mucho, a las necesidades o intereses que el varón considera tienen las mujeres.

Por lo tanto, podemos pensar que en el Ministerio del Interior, por efecto de lo instituido históricamente, el índice de masculinización se evidencia superlativo, generando intensas resistencias a la inclusión de la perspectiva de equidad, y asignando predominantemente a las mujeres tareas ligadas a los roles tradicionales adscriptos al género femenino; situación que se enmarca dentro de lo que se considera la **división sexual del trabajo**: es la asignación diferenciada de tareas y responsabilidades en función de la percepción de habilidades y capacidades que se realiza entre las personas en virtud de su sexo.

Según datos del **Censo Policial (2007)** el 79.4% del funcionariado son hombres, y el 20.6% son mujeres.

Es decir, en promedio hay 20 mujeres cada 100 hombres.

Si analizamos la distribución en promedio de hombres y mujeres según los subescalafones se observa:

- Subescalafón ejecutivo: 13 mujeres por cada 100 hombres.
- Subescalafón administrativo: 182 mujeres por cada 100 hombres.
- Subescalafón especializado: 141 mujeres por cada 100 hombres.

- Subescalafón de servicios: 193 mujeres por cada 100 hombres.
- Subescalafón técnico profesional: 84 mujeres por cada 100 hombres.

Corresponde señalar que la asignación de tareas privilegiando los roles tradicionales de género (división sexual del trabajo) se puede considerar como un factor de riesgo para las conductas de acoso sexual, especialmente si se la considera en el marco de relaciones laborales jerarquizadas, ya que potencian las condiciones de sumisión (*“y bueno... si entraste acá hay cosas que te tenés que bancar”; “es difícil decirle a un superior que así no te puede tratar”; “se intenta por otros medios decirle que no, pero cansa”; “si te quejas, poco o mucho, paran sí, pero después viene la burla”*).

En el subescalafón en que se evidencia mayor paridad es en el técnico-profesional, que requiere de título universitario.

En las mesas de trabajo realizadas en las que predominó la participación de funcionarios/as de dicho escalafón se observó una mínima incidencia de casos de acoso sexual, lo que nos posibilita pensar que el acceso a mayores niveles de educación podría ser considerado como un factor de protección, más bien por la posibilidad de socialización al compartir espacios de formación cotidianos entre varones y mujeres que por la adquisición de conocimientos en sí mismos (*“en la universidad te vas acostumbrado a tratar con mujeres todos los días”; “hay más profesoras que profesores”; “vos sabes que una mujer te va a calificar”*).

Cabe destacar que prácticamente no existe en las diversas currículas universitarias de nuestro país materias básicas u obligatorias que aborden de forma específica los estudios de género.

Sin embargo, al analizar las **prácticas profesionales** en las mesas de trabajo se pudo constatar que los estereotipos de género intervenían por igual en varones que en mujeres y con prescindencia del nivel educativo alcanzado (*“si una mujer no sabe comportarse como debe que se dedique a otra cosa”; “todo es cuestión de que la mujer se de su lugar”*).

A su vez se evidencia que la mirada crítica se posa casi exclusivamente en la actitud de la mujer, invisibilizando y justificando de este modo la actitud del varón, que, conforme a la Ley, es quien comete la conducta inadecuada (*“pobre tipo”; “quiso ser galante y la quedó”; “y si está enamorado...”*).

Para continuar este análisis se deben distinguir dos conceptos que en el saber popular aparecen utilizados de modo indiscriminado, a saber: sexo y género.

Por **sexo** se entienden aquellas características anatomofisiológicas propias de la especie humana, es decir, refiere a la carga genética que distingue atributos anatómicos al hombre y la mujer.

Es importante precisar que la noción de sexo hace sólo a la marca biológica, no siendo la misma determinante de comportamientos sociales y/o culturales. Los modos singulares en que varones y mujeres se comportan en la sociedad refieren a un proceso de asignación cultural.

El concepto de **género** refiere al conjunto de respuestas que la cultura ha propuesto para explicar las diferencias bioanatómicas entre varones y mujeres.

Se trata de una construcción social e histórica respecto a lo femenino y masculino, por lo tanto, posible de sufrir transformaciones.

En consonancia, definimos el **rol de género** como el conjunto de expectativas acerca de los comportamientos sociales apropiados para las personas que poseen un sexo determinado y se organiza en función de prescripciones y proscripciones para toda conducta. Es decir, hace a lo que en una sociedad determinada se espera de los comportamientos tanto de varones como de mujeres al modo de valores e ideales que unos y otras deben cumplir. Dichas constelaciones de valores e ideales se organizan construyendo representaciones sociales ligadas a las expectativas del rol social que cada quien deberá desempeñar.

Las representaciones sociales, si bien, son conocidas por todos y todas los integrantes de una sociedad, no se transmiten de manera formal, sino a través de procesos inconscientes ligados principalmente a las prácticas de crianza y educación no formal, que van permeando la subjetividad de las personas moldeando sus formas de ser, pensar y actuar en el mundo.

Algunas de las **representaciones sociales tradicionales ligadas a lo masculino** son:

- Rol productivo, responsabilidad económica de sí y su familia.
- Dominio en ámbitos privados y públicos.
- Predominio de la racionalidad e inteligencia en la resolución de conflictos.
- Fortaleza emocional, afectividad acotada.
- Ser para sí.

En oposición, algunas **representaciones sociales tradicionales adscriptas a lo femenino** son:

- Rol reproductivo, cuidadora y responsable afectiva de los integrantes de la familia.
- Dominio en ámbito privado y/o doméstico.
- Capacidad de resolver problemas a través de la intuición y la afectividad.
- Fragilidad emocional; sexualidad acotada y a demanda.
- Ser para otros.

Los cambios de épocas traen consigo la revisión y reformulación de los roles de género. Los avances en el ingreso al mundo del trabajo formal de las mujeres evidenciados en las últimas décadas impacta en la visión de los roles tradicionales.

El aumento de ingreso de mujeres en la Escuela Nacional de Policía probablemente sea un indicador de estos procesos de transformación histórica, de la mano del empoderamiento femenino y la consecuente búsqueda de fuentes de trabajo estables y con garantías en el marco del derecho laboral (*"las mujeres entran a la policía por la seguridad laboral"; "los sueldos no son buenos, pero son*

mejores que los que recibe una mujer por otros trabajos”; “la vocación incide, también la tradición familiar, pero más en los hombres”).

Sin duda, estos roles tradicionales han de ser objeto de transformación pues de ello depende lograr la igualdad sustantiva.

En esta línea de análisis, al co-existir en un mismo tiempo histórico institucional tensión de fuerzas arcaicas y renovadoras, se producen fracturas en el orden corporativo grupal, generando grupos disímiles con múltiples y contradictorios lazos entre sí, pudiendo promover que incluso algunas mujeres terminen adaptándose a la cultura dominante, ya sea adoptando roles masculinizados o invisibilizando las relaciones de dominio y violencia en los vínculos laborales, silenciando así la posibilidad de denunciar situaciones de acoso sexual.

En la última década los **estudios de género** se han orientado a considerar la **violencia basada en género** como un problema multicausal, lo que ha ofrecido una nueva forma de abordar su explicación. No es lo mismo considerarlo como un problema individual o acto aislado, o incluso considerarlo como actos determinados por factores socioeconómicos y ambientales. La violencia de género está directamente asociada a las relaciones asimétricas de poder entre mujeres y varones que determinan una posición de subordinación y vulnerabilidad de las mujeres. Es decir, tiene un carácter estructural basado en la estructura familiar patriarcal, la división sexual del trabajo y los roles sociales y pautas tradicionales basadas en la supremacía de un sexo y la supeditación de otro.

Es de destacar el enorme costo en la salud que el conjunto de estas circunstancias produce, generando un amplio espectro de sintomatología de tipo psicósomática grave que transcurre muchas veces con pronósticos de lesiones orgánicas permanentes; síndromes depresivos agudos; disfunciones sexuales; burnout y estrés laboral, por citar sólo algunas de las más frecuentes.

Conviene resaltar la importancia que en este punto recae sobre el sistema sanitario, ya que oficia como un ámbito privilegiado para la detección temprana de la violencia basada en género, por ser un espacio de consulta habitual ante cualquier tipo de padecimiento. Las respuestas somáticas por lo general llegan antes que las acciones de denuncias.

Se destaca en este sentido que la Dirección Nacional de Sanidad Policial cuenta con un equipo multidisciplinario consolidado a través del tiempo con formación especializada en violencia doméstica, que ha desarrollado importantes esfuerzos por dar atención a estos problemas, así como a otras situaciones que refieren al ámbito laboral.

Se pudo recabar que existen tres espacios de referencia con dispositivos grupales coordinados por profesionales especializados que cubren las siguientes áreas: estrés laboral; reeducación bio-psico-social; sobrevivientes e intentos de suicidio.

Integran la perspectiva de género y privilegian un abordaje multidisciplinario que diseña en cada situación una estrategia personalizada ofreciendo también abordajes psicoterapéuticos.

Si bien la sintomatología de acoso sexual comparte rasgos con otras problemáticas provenientes del ambiente laboral generadoras de estrés, la etiología referida a la sexualidad merece un abordaje

diferencial. Realizar una consulta o una denuncia sobre una situación de acoso sexual implica traspasar una frontera que refiere a lo que es considerado más que privado, como íntimo: la sexualidad. Esta consideración nos orienta a comprender muchas de las condiciones asociadas al problema.

La mayoría de las mujeres que denuncian acoso sexual en sus ámbitos laborales, lo hacen después de haber soportado durante un largo período situaciones de presión que no cedieron ante su negativa de acceder a lo solicitado.

A su vez, las mujeres denunciantes deben sostener su acción tanto en el ámbito del trabajo, en el terreno judicial y en el espacio familiar, donde muchas veces también son juzgadas, engendrando procesos de re-victimización con importantes costos en la salud emocional.

Para acompañar esta línea de análisis resulta ilustrativa la **definición de acoso**. Según el Diccionario de la Real Academia Española, es la forma presente del modo indicativo del verbo acosar: *“Perseguir sin tregua ni reposo a un animal o una persona. Perseguir, fatigar a alguien. Sustantivo masculino”*.

Destacamos entonces dos características:

- ✚ Se trata de una conducta predominantemente ejercida por varones, anclada en transmisiones transgeneracionales que legitiman códigos de valores los cuales configuran un modo particular de cultura, con distribución de roles, jerarquías, tareas, ámbitos de acción y expresividad de sentimientos.
- ✚ Refiere a una acción sostenida en el tiempo con prescindencia de la voluntad de a quién va dirigida.

La perspectiva de género centrada en los derechos humanos pone énfasis en el **“no consentimiento”** de la conducta/acción. Por lo tanto, centra la atención en la libertad de la mujer para decidir y elegir respecto a sus vínculos interpersonales, especialmente aquellos que refieren a las relaciones de intimidad.

Las características de las condiciones de acoso sexual, especialmente la prescindencia de la voluntad de a quién va dirigida, hace a un posicionamiento desigual donde la capacidad de elegir y expresar la voluntad queda bajo el dominio del actor de la conducta de acoso, asignándole a la víctima una condición de objeto, comprometiendo así el libre ejercicio de sus derechos.

Esta línea de análisis brinda herramientas para la comprensión del desconocimiento por parte del acosador de las negativas y solicitudes de finalizar con dicha actitud por parte de la víctima, siendo en muchas ocasiones estas actitudes percibidas como un desafío que con el tiempo se debe vencer. De ahí que las conductas de acoso sexual también se sostengan por largos períodos.

Enfatizar el derecho al **libre consentimiento** corre el eje del cuestionamiento de los comportamientos que pudieran ser incitadores/excitantes (vestimenta, maquillaje, lenguaje, etc.) poniendo en el centro las formas y niveles de coacción.

Si consideramos a su vez que todo el personal policial debe **vestir uniforme** en el desempeño de sus tareas, el acento en el libre consentimiento cobra mayor relevancia aún.

Todo lo expuesto contribuye a sostener el planteo de que el acoso sexual constituye una de las manifestaciones de la **violencia basada en género**: *“Actos de fuerza o coerción, con una intención de perpetuar y promover relaciones jerárquicas de género”* (Foro de Mujeres Asiáticas, 1990).

Diferenciar la violencia basada en género de otras formas de violencia nos brinda herramientas conceptuales y metodológicas para el análisis de situaciones violentas que se producen entre varones y mujeres, cuyo eje está ubicado en la distribución inequitativa del poder en función de discriminaciones por género, situación sobre la que se agrega, potenciándola, las ubicaciones en la cadena de mandos de la institución policial.

Introduce, a su vez, un abordaje singular en el marco de aplicación de las Leyes e impacta en las estrategias de resolución del conflicto que se promuevan, en el ámbito legal, desde otras disciplinas intervinientes, tanto como en el diseño de políticas institucionales tendientes a la evitación y prevención.

Quedan comprendidas en esta definición otras situaciones de violencia que recaen específicamente sobre las mujeres, a saber: explotación sexual comercial; trata de personas; violación sexual y violencia doméstica.

Este modo de comprender la violencia nos posibilita un abordaje epistemológico que da cuenta de los elementos en común de las diversas formas de violencia sobre la mujer, ampliando nuestros marcos de análisis, posibilitándonos encontrar elementos de comparación y contraste que enriquecen la visión del problema específico del acoso sexual.

5. MARCO JURÍDICO

5.1- Normas nacionales

5.1.1- Normas constitucionales

El acoso sexual constituye una vulneración de los derechos fundamentales de la persona afectada. La integridad física y psicológica, la libertad, la dignidad, la intimidad, el derecho a un ambiente saludable y al bienestar personal, son algunos de los derechos directamente afectados por las conductas de acoso sexual.

Si bien la Ley recientemente sancionada es clara respecto a su objeto, debe, necesariamente, articularse con otros marcos normativos pre-existentes a fin de complementar algunos elementos que desde la interpretación de la Ley sobre acoso sexual se visualizan como vacíos que dificultan su

aplicación y visualización de estrategias tendientes a garantizar el efectivo ejercicio de los derechos consagrados por la norma.

En nuestra **Constitución** se encuentran normas que protegen los derechos vulnerados por el acoso sexual, así como también se reconoce el derecho a ser protegidos en el goce de dichos derechos fundamentales.

El **Art. 7** establece *“Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo, y propiedad.”*

En su **Art. 8** la Constitución consagra el principio de igualdad *“Todas las personas son iguales ante la Ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.”*

El **Art. 53** establece *“El trabajo está bajo la protección especial de la Ley.”*

Por su parte el **Art. 72** establece *“La enumeración de derechos, deberes y garantías hechas por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.”*

El **Art. 332** establece *“Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida recurriendo a los fundamentos de Leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas.”*

5.1.2- Normas legales y reglamentarias

Se han dictado, en el ámbito nacional, normas legales y reglamentarias tendientes a la protección de la persona humana y de los derechos fundamentales que le son inherentes por su calidad de tal, censurando conductas que contravengan toda clase de limitación en el ejercicio de dichos derechos.

La **Ley Nº16.045** de 2 de Junio de 1989 relativa a la actividad laboral prohíbe toda clase de discriminación disponiendo en su artículo 1 *“Prohíbese toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y de oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o ramo de la actividad laboral.”*

El **Decreto 37/97** de fecha 15 de Febrero de 1997 procede a reglamentar la precedente Ley y asimismo constituye un gran avance en el tratamiento específico del acoso sexual pues lo califica como una “forma grave de discriminación”. Entendiéndose por tanto que el acoso sexual constituye un acto discriminatorio y por tanto ilegítimo.

En el marco de la **Ley Nº 17.060** del 23 de Diciembre de 1998 se dicta el **Decreto 30/03** de fecha 23 de Enero de 2003, en virtud del cual se establecen normas claras de conducta del funcionario público.

En su **Art. 15** dispone *“El funcionario público debe respetar a los demás funcionarios y a las personas con quienes debe tratar en su desempeño funcional y evitar toda clase de desconsideración.”* Se impone en forma clara un determinado comportamiento que deben observar los funcionarios públicos

en su trato personal y con todas las personas con las que tengan contacto en el ejercicio de sus funciones, estando expresamente prohibida toda desconsideración y falta de respeto.

La **Ley Nº 18.104** del 15 de marzo de 2007 declara de interés general todas las actividades orientadas a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. Asimismo obliga a toda organización estatal a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas tendientes a incorporar la perspectiva de género. Se encomienda la elaboración de un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos que de cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el país a través de los instrumentos internacionales suscritos o ratificados. Se crea en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género.

El **Decreto 184/07** de fecha 15 de Mayo de 2007 da cumplimiento a lo encomendado por la Ley Nº 18.104 y aprueba el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

El **Decreto 291/07** de fecha 13 de Agosto de 2007 reglamenta el Convenio Internacional de Trabajo Nº 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo. Dicho Convenio entiende como “medio ambiente” el “Acoso Laboral o Moral” y el “Acoso Sexual”.

La **Ley Nº 18.561** de fecha 11 de septiembre de 2009 establece con absoluta claridad que el acoso sexual **es una forma grave de discriminación y de desconocimiento del respeto a la dignidad de las personas** y en consecuencia constituye una conducta ilegal en el derecho positivo uruguayo.

Objeto de la Ley: Prevenir y sancionar el acoso sexual y proteger a las personas afectadas.

Ámbito de aplicación: Relaciones de trabajo y de docencia en el ámbito público y privado.

Responsabilidad del Estado: Diseñar e implementar políticas de sensibilización, educativas y supervisión cuyo objeto sea la prevención del acoso sexual (**Art. 5**).

Definiciones: La norma define en su artículo 2 “*se entiende por Acoso Sexual todo comportamiento de naturaleza sexual realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o en su relación docente, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe.*”

También la Ley define en su **Art. 3** determinados comportamientos en virtud de los cuales se puede manifestar el acoso sexual, no siendo taxativa la enumeración de los mismos pues se admite por la propia norma la existencia de otros comportamientos que puedan evidenciar el acoso sexual.

Fortalezas de la norma aprobada:

- a) Coloca el énfasis en la persona afectada en clara armonía con las normas que la precedieron en tanto tiende a proteger a las víctimas de una situación que es considerada violatoria de derechos fundamentales.

- b) En caso de que el autor del acoso sexual sea un funcionario público, la conducta es calificada de falta grave. Dicha calificación apareja consecuencias que se encuentran reglamentadas en nuestro derecho positivo, tal el caso de la instrucción de un sumario cuyo origen sea una conducta de acoso sexual puesto que es de aplicación el **Art. 187 del Decreto 500/91** en virtud del cual es preceptiva la suspensión preventiva del denunciado.
- c) Determina la responsabilidad de los jefes respecto a las conductas de acoso sexual cometidas tanto directamente por ellos como por toda otra persona vinculada al trabajo. Les imputa responsabilidad en la adopción de medidas tendientes a corregir la conducta de acoso sexual que le es puesta en su conocimiento, así como en las referidas a la protección de la víctima.
- d) Tiene en cuenta la posibilidad de presentar la denuncia no solamente ante el organismo al que pertenece la persona afectada, constituyendo una garantía de los derechos de la víctima.
- e) Incluye la intervención de representantes sindicales.
- f) Implementa medidas de protección a la víctima en tanto prohíbe las represalias evitando la afectación de la relación laboral.
- g) Mandata a las asociaciones profesionales, estudiantiles y gremiales a establecer políticas de prevención y sanción para los afiliados que incurran en conductas de acoso sexual.

Debilidades de la norma aprobada:

- a) No establece un procedimiento de actuación ante la denuncia de acoso sexual.
- b) Privilegia la reparación pecuniaria de la persona afectada, provocando un halo de sospecha ante la denuncia formulada.
- c) Establece que la acción judicial a la que se encuentra habilitada la persona afectada se diligenciará por el procedimiento y plazos de la acción de amparo.
- d) La carga de la prueba de la existencia del acoso sexual recae en la persona afectada.

Respecto a este último aspecto es de destacar que en otros marcos normativos, como el español, ante denuncias de este mismo tenor se instruye la posibilidad de proceder a la inversión de la carga probatoria cuando existen indicios que conducen a considerar altamente probable dicha circunstancia, teniendo en cuenta que se trata de actos y conductas que, por su naturaleza, se producen en forma reservada.

5.1.3- Normas referidas al Ministerio del Interior (Ley Orgánica Policial, Ley de Procedimiento Policial)

La naturaleza de las tareas asignadas al Ministerio del Interior imponen la necesidad de una normativa minuciosa y clara que pese a constituir una producción humana y como tal perfectible, no

ha menguado la disciplina establecida y necesaria para el correcto desempeño de las tareas que le han sido encomendadas.

Dicha normativa regula el comportamiento de los funcionarios policiales en el desempeño concreto de sus tareas tendientes al cumplimiento del cometido esencial: mantener el orden interno del país, prevenir y reprimir las acciones de naturaleza delictiva y ser auxiliar de la justicia. Las normas establecidas se sostienen fundamentalmente en el acatamiento de las cadenas jerárquicas institucionales.

La Ley de acoso sexual impone una forma de ver y entender las relaciones laborales también dentro del ámbito policial, que debido a sus cometidos y a la forma en que tradicionalmente se han llevado a cabo constituye una dificultad y a su vez un reto para las nuevas generaciones.

La forma de concebir las relaciones laborales dentro de la policía, a partir de las normas precedentes a la Ley de Acoso Sexual y fundamentalmente esta última, obliga a reformular hacia la interna policial los vínculos laborales que necesariamente han de estar signados con perspectiva de género, tanto en la distribución de las tareas, como en la asignación de funciones jerárquicas.

El **Art. 2 de la Ley Orgánica Policial** establece que el servicio policial debe protección a los individuos, otorgándoles las garantías necesarias para el libre ejercicio de sus derechos y la guarda de sus intereses. Si bien dicha norma ha sido concebida para los destinatarios de la función policial (ciudadanía), ello no obsta a que ha de ser la propia organización policial la que debe protección a los funcionarios policiales en tanto individuos otorgando las garantías necesarias para el libre ejercicio de sus derechos.

La conducta de acoso sexual atenta contra la dignidad de la persona, incide negativamente en las relaciones de trabajo, aumenta el ausentismo y la rotación del personal, tiene efectos perjudiciales en la eficiencia y productividad en el trabajo y desvaloriza la imagen institucional.

6. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE LA SITUACIÓN DE ACOSO SEXUAL EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR

6.1- Sistematización de los antecedentes de la institución sobre la temática. *(Recopilación de trabajos sobre violencia de género y violencia doméstica, políticas Institucionales contra la violencia doméstica y de género -agosto 2009-; Las Comisarías de Montevideo -marzo 2010-; Guía de Procedimiento Policial -julio 2011-).*

En virtud de las competencias asignadas por la Constitución y la Ley, el Ministerio del Interior y su cuerpo policial están abocados a mantener el orden interno, prevenir y reprimir cualquier acto y/o conducta violenta en los ámbitos públicos de todo el territorio nacional. Esto significa que se trata de una institución que trabaja con la violencia en sus múltiples facetas.

Sin embargo pensar la dimensión de acoso sexual implica un abordaje hacia el interior de la institución, cuestionando conductas y comportamientos violentos de aquellos que están encargados de atender la violencia, lo cual encierra una paradoja institucional (*“¿cómo es posible que aquellos que están encomendados a trabajar sobre la violencia reproduzcan actos violentos?”*).

La paradoja devela por lo menos dos líneas de tensión; una que hace a los preceptos impuestos en virtud de los cometidos asignados a la institución policial (hacia fuera), y otra que refiere a pensar la institución en sus vínculos de proximidad (hacia adentro). Estos no escapan al imaginario de las representaciones y lugares asignados a varones y mujeres, reproduciendo en dichos vínculos las mismas relaciones inequitativas de poder que sostiene la sociedad en su conjunto.

La tensión entre los preceptos institucionales y las construcciones sociales de género estalla en los vínculos de mayor proximidad, siendo probablemente una de las causas de la incidencia de situaciones de violencia en sus vínculos más cercanos, propiciando en el ámbito privado violencia doméstica y en el ámbito laboral conductas de acoso sexual.

La estructura de la institución policial que se apoya en los vínculos de autoridad (jerárquicos) podría considerarse que coadyuva al desequilibrio en el ejercicio del poder social de varones y mujeres. Sin embargo la misma estructura jerárquica y el apego a los marcos normativos en la institución podrían officiar como elementos protectores ante el acoso sexual, en la medida en que se instruyan normas internas claras y específicas.

Si bien son destacables los esfuerzos realizados por incluir en los planes de formación de la Escuela Nacional de Policía asignaturas referidas a la violencia de género, así como también las instancias de capacitación en violencia doméstica llevadas a cabo por la División Políticas de Género, se considera oportuno señalar la importancia de profundizar la perspectiva de género a través de programas de capacitación y sensibilización de manera sostenida y permanente en el tiempo que lleguen a todos los estamentos de la institución. Estas instancias offician de espacios de elaboración de los roles de género, tendiendo a promover una nueva cultura institucional orientada al género.

Sin embargo, los datos sobre violencia doméstica en hogares policiales han ido en aumento. Es probable que se deba a una mayor capacidad de denuncia en virtud de la existencia de un marco jurídico específico que ha ido cobrando en el tiempo garantías de confiabilidad. La instalación de unidades especializadas y los programas de capacitación brindan las herramientas necesarias para su comprensión y abordaje. La implementación de tales medidas genera una sensibilización asertiva con efectos positivos en la prevención y erradicación de la violencia doméstica. Es decir, se requiere tanto de normas jurídicas específicas como de instancias procedimentales claras y confiables que garanticen el pleno ejercicio del derecho consagrado en la norma.

Lo precedentemente manifestado respecto de la violencia doméstica resulta ilustrativo para el abordaje del acoso sexual laboral. Atento a la temática que abordan ambas problemáticas, la experiencia institucional acumulada respecto de la violencia doméstica constituye un importante insumo para el abordaje del acoso sexual.

No se puede desconocer la multicausalidad que subyace en ambas circunstancias, lo que obliga a un enfoque multifactorial, integracional de variadas herramientas y perspectivas disciplinarias.

Es de destacar, que el marco referencial teórico y metodológico instrumentado por el Ministerio del Interior para el tratamiento de la violencia doméstica, así lo realiza, apoyándose en los servicios ya instalados (Sanidad Policial) creando nuevos espacios de referencia (Unidades Especializadas), realizando programas de sensibilización y capacitación. La incorporación en las currículas de los distintos niveles de formación la materia violencia doméstica, la implementación del proyecto de capacitación “La Respuesta Policial en Violencia Doméstica y de Género: Aportes para fortalecer el abordaje y la calidad de atención”, y coordinando acciones con otros organismos del Estado y la sociedad civil organizada.

Para dar mayor visibilidad al diagnóstico institucional proponemos organizar algunas características de qué en función de factores de riesgo y factores de protección

Se visualizan entonces **factores de riesgo** en el abordaje del tema, a saber:

- El **androcentrismo** que permea los valores e ideales institucionales.
- La **invisibilización**: se considera la violencia de género como parte de una violencia general.
- La **legitimidad** o justificación: se la vincula a procesos coyunturales (precariedad laboral por exceso de responsabilidades, conductas adictivas, patologías mentales y/o conductas provocadas por las mujeres).
- La **naturalización**: es la tolerancia social/institucional basada en normas ligadas a la tradición.

En consecuencia, se consideran que se deberían potenciar **factores de protección**, a saber:

- **Orientar** la estructura laboral hacia la equidad de género.
- **Capacitar** en la igualdad de derechos de varones y mujeres.
- **Transversalizar** la perspectiva de género en el diseño de los planes de estudio y las políticas institucionales.
- **Supervisar** el efectivo ejercicio del derecho a una vida libre de violencia.

Merece señalarse que ya existen avances en la producción de factores de protección, que hacen a líneas de fortalecimiento institucional en perspectiva de género, las que emergen instrumentalmente con la creación de la “Guía de Procedimiento Policial-Actuación en Violencia Doméstica y de Género” (Julio 2011 3ª edición), que brinda herramientas claras ofreciendo garantías tanto para el funcionario policial interviniente como para la persona afectada.

En esa línea, la creación de la **División Políticas de Género** del Ministerio del Interior apunta a dar visibilidad institucional a las temáticas de género, propendiendo a una mayor coordinación organizacional en la dirección e instrumentación de acciones.

6.2- Caminos y medidas adoptadas por las distintas dependencias que actúan sobre el tema (conclusiones de mesas de trabajo).

A través de las mesas de trabajo realizadas se ha podido constatar que la medida privilegiada por todos los actores intervinientes en diversos casos de consultas, reclamos y/o denuncias por acoso sexual, ha sido disponer con la mayor celeridad posible el **traslado** del lugar de trabajo de la persona acosada.

Ciertamente esta medida hace a la efectiva protección que consagra la Ley, sin embargo en varias ocasiones se pudo observar que la misma producía otros tipos de afectación en la persona trasladada. Nos referimos especialmente a traslados que no contemplan la voluntad de la denunciante más allá de su interés por no permanecer en contacto con quien la acosa. Esto hace a situaciones donde el cambio de lugar geográfico y/o el horario, tanto como las tareas que le son asignadas, impacta de manera negativa en los hábitos y rutinas de la vida cotidiana de la denunciante, generando sentimientos ligados a la revictimización, que afectan la salud física y emocional, tanto como el desempeño laboral.

Es importante señalar que la adopción de medidas perjudiciales para la víctima (victimización secundaria) constituye una clara contravención a lo dispuesto por la Ley de acoso sexual. A este respecto también corresponde señalar que la norma hace responsable al jerarca que adopta decisiones en perjuicio de la persona afectada, así como también si no adopta ninguna medida.

También se evidenció un desequilibrio en las medidas adoptadas respecto a denunciante y denunciado ya que solo en pocas ocasiones se han adoptado medidas sobre el denunciado, y ellas han sido fundamentalmente una vez concluido el procedimiento administrativo y probada la conducta lesiva.

Esta situación nos remite a las dificultades apuntadas por los participantes de las actividades, relativas a la sustanciación de la prueba de la situación de acoso sexual. Ciertamente la conducta de acoso sexual es una conducta con una carga expresa de subjetividad y por lo tanto es posible entender que no siempre existen pruebas directas y aún en ocasiones tampoco testigos. Sin embargo si existen cuadros de indicios y presunciones que en su conjunto avalan los hechos que relata la víctima. Por lo tanto y dada la carga subjetiva se impone en esta temática realizar una valoración de conjunto y no en forma aislada, de la prueba producida.

La carga subjetiva emerge en todos los intervinientes en el proceso, es decir denunciante, denunciado, testigos y autoridades competentes para la toma de medidas. Las significaciones ligadas al imaginario de la institución policial que se potencian en los estereotipos de géneros culturales inciden negativamente en la comprensión del fenómeno a abordar (*“si la mujer no puede ser policía como lo es un hombre, entonces no puede ser policía”; “si supiera poner los límites no habría ningún problema”; “si no puede frenar a un compañero de trabajo cómo va a imponer respeto a un delincuente?”*).

A su vez no se han encontrado referencias precisas respecto al modo de instrumentar programas de **prevención** que obliga a llevar a cabo la norma jurídica. Se visualiza como necesario fortalecer la capacitación instrumental en todas y cada una de las unidades administrativas y ejecutivas del

Ministerio del Interior tendiente a propiciar intervenciones tempranas y oportunas que eviten la dilación de las conductas de acoso sexual.

6.3- Percepciones de los profesionales actuantes y del personal consultado (conclusiones de las mesas de trabajo y de la jornada y FODA)

Las resistencias que provoca la temática abordada fueron constatadas en diferentes grados en la totalidad de las actividades desarrolladas por esta consultoría. Las mismas se evidenciaban en sutiles actitudes comportamentales e intelectuales que referían a conceptos culturalmente establecidos respecto a los roles y comportamientos de género asignados a las mujeres y varones (*“las mujeres muchas veces coquetean y después se les hace difícil decir basta”; “no siempre son ellas las que quieren denunciar, a veces lo hacen presionadas por la familia”; “el asunto es que las mujeres tienen que decir que no claramente”; “los hombres tienen que entender el no y listo”; “tratando de crear un mejor clima en el trabajo, el hombre puede salir perjudicado”; “¿los hombres no vamos a poder decir más piropos?”*).

Este obstáculo dificulta la incorporación de las lógicas de equidad de género, impactando tanto en el universo de las ideas respecto a las denunciantes como del denunciado, incidiendo en los pasos procedimentales de recepción y tramitación de las denuncias. El apego a formas tradicionalmente instituidas del ejercicio de las diferentes profesiones y el alto índice de masculinización que permea las prácticas y construye cultura en la institución policial hacen de las resistencias un elemento de sustantiva relevancia para generar mejores condiciones para el adecuado cumplimiento de la Ley.

Es importante destacar como a través de las metodologías propuestas se logró trabajar efectivamente sobre las resistencias permitiendo la incorporación de las nociones y conocimientos respecto al modo de abordaje de la problemática de acoso sexual desde la perspectiva de género y derechos.

La receptividad generada se evidenció en la solicitud de más instancias de sensibilización y capacitación respecto a la temática, así como en la cantidad y calidad de intervenciones, que fueron variando en el transcurso de los procesos, lo cual comprueba que se logró instalar un marco de reflexión crítica sobre sus ámbitos de trabajo y prácticas profesionales que deberá ser fortalecido a través de prácticas continuas de formación.

Podemos agrupar las opiniones de los y las participantes de acuerdo a las siguientes preguntas que les fueron formuladas:



La jornada de hoy, ¿le ha aportado nuevas herramientas y mayor conocimiento para abordar el acoso sexual en su lugar de trabajo?:

“Sí, ya que tenía conocimiento de la existencia de la Ley pero no de cómo aplicarla en mi ámbito laboral. Las explicaciones fueron muy claras y concisas. “La jornada me aportó conocimientos que no tenía y me sugiere buscar mayores herramientas para trabajar”.

“Merece una opinión positiva ya que es un tema en el que nunca habíamos sido instruidos. Exposición clara”.

“Una nueva manera de ver las diferentes conductas del personal con el que trabajo, me ayuda a interpretar los roles de cada uno y re-evaluarlos”.

“Totalmente productiva, es de gran importancia la divulgación de la Ley en todas las unidades”.

“Sí, por tener acceso a la Ley”.

“Sí, ya que desconocía la Ley”.

“Sí, había ciertas conductas que desconocía que estuvieran vinculadas con el acoso sexual”.

“Sí, apertura mental para abordar la problemática sin preconceptos, e indicios del acoso para aplicar de manera probatoria”.

“Sí, ya que lo que antes se hubiera solucionado con un simple traslado, ahora vemos que tenemos otros métodos para subsanar de mejor forma”.



¿Tiene alguna sugerencia para futuros encuentros y proyectos en esta temática?

“Proponer la realización de talleres de ésta índole en los diferentes niveles de capacitación (ej: curso de capacitación profesional, curso pasaje de grado, etc.) para generar mayor conocimiento sobre el tema, por ende, compromiso a todos los niveles de la institución”.

“Que sean periódicos y regionalizados”.

“Se debería plantear estos temas a todos los funcionarios”.

“Mayor frecuencia de la capacitación”.

“Buen comienzo, en la próxima reunión, si la hay, comenzar a delinear la reglamentación o protocolo con finalidad: tolerancia cero al acoso sexual”.

“Si se aprueba el proyecto, esperamos ser convóquennos para ver cómo se va a implementar!”



Respecto a una evaluación global de la jornada se destaca:

“Un encuentro bien organizado”.

“Excelente y de gran aporte. Actualiza, moderniza, brinda herramientas”.

“Muy aprovechable para mentalizarse”.

“Excelente a nivel profesional y formativo”.

“Desarrollo muy bueno, contenido muy rico, muy importante el objetivo, debería tener más difusión”.

“Bueno, se sugiere repetirlos periódicamente para debatir experiencias”.

“Muy positivo ya que tenía poca información”.

“Intercambio de información entre colegas, análisis del marco legal normativo aplicable y crítica al sistema”.

“Se enriqueció con los análisis y materiales aportados”.

“Muy bueno, deberían realizar más continuados”.

“Rico, fluido, capacitado, importante”.

“Hay que seguir trabajando mucho”.

“Positivo en cuanto a buena organización, contenido y profesionalismo de los disertantes”.

“Aportó no sólo en cuanto al conocimiento de la Ley sino al proyecto del Ministerio del Interior, generando mejores expectativas”.

Análisis de la matriz FODA

Se realizó la aplicación de la misma en la jornada sobre acoso sexual del día 29 de noviembre de 2011.

La selección de esta herramienta se basó en la practicidad operativa de recabar indicios sobre la percepción de todos y todas los participantes respecto a factores de protección y de riesgo en el manejo del tema acoso sexual en el Ministerio del Interior. Resultaba imprescindible poder contar con la opinión de la totalidad de los participantes ya que se encontraban representantes de prácticamente todas las dependencias del Ministerio en el país.

A su vez se trató de observar el potencial de sensibilización en la temática a través de la incorporación de conocimientos específicos.

Del análisis de las respuestas entregadas de forma escrita y anónima por los y las participantes se organizaron algunas categorías que se han ordenado de acuerdo a su prevalencia.

En cuanto al análisis de las **fortalezas** (factores internos que deben utilizarse):

- **Conciencia ministerial:** *“el tema está en la agenda pública”; “el Ministerio viene trabajando el tema”; “hay interés por los Derechos Humanos”; “contamos con la División Políticas de Género”.*
- **Estructura jerárquica:** *“la relación jerárquica facilita la implementación de normas”; “si te dicen lo que hay que hacer, lo haces”.*
- **Capacitación:** *“hay buenos cursos”; “algunos ya están preparados para entender el problema”.*

Respecto a las **oportunidades** (factores externos que deben aprovecharse) se destaca:

- **Marco normativo:** “contamos con una Ley”; “hay normas internacionales”; “se puede denunciar”.
- **Capacitación:** “se brinda capacitación”; “hay que aprovechar la capacitación”; “mejora si es interdisciplinaria”.
- **Intercambio de experiencias:** “es muy bueno escuchar a otros que ya trabajan en el tema”; “se puede aprovechar lo que otras instituciones ya vienen haciendo”.

Respecto a las **debilidades** (factores internos que deben eliminarse):

- **Falta de equilibrio socio-cultural:** “los hombres ejercen el poder”; “si tienen rango es peor”; “es un problema social”; “es un problema de cultura”.
- **Características propias de las mujeres:** “tienen miedo a ser juzgadas”; “miedo a enfrentar sanciones”; “miedo a ser consideradas incapaces para el cumplimiento de las funciones”.
- **Falta de herramientas:** “la Ley no está reglamentada”; “no hay un protocolo”; “falta capacitación”.

Respecto a las **amenazas** (factores externos que deben sortearse):

- **Tolerancia cultural:** “la sociedad está organizada de modo patriarcal”; “se naturaliza el hecho”; “no se ve”; “no hay cultura para entenderlo”; “falta sensibilización para entender a la mujer”.
- **Orden jerárquico:** “la mayoría de los superiores son hombres”; “hay que hacer lo que te mandan”; “el hombre es el jefe”; “los traslados hay que acatarlos”; “quejarse es un demérito”.
- **Carga laboral:** “los horarios extensos agotan”; “no hay buenas condiciones ambientales”; “la precariedad laboral no te deja elegir”, “las licencias médicas son un demérito”.

Se procedió a realizar una puesta en común tendiente a construir una **matriz grupal** que contemplara las líneas fuerzas que consideraran de mayor relevancia.

Este modo de abordar la técnica tiende a involucrar a todos los participantes en la toma de decisiones, posibilita la visualización de aspectos en común que aportan a la concientización del problema y propende a elaborar las divergencias.

A su vez, al ir construyendo la matriz en forma gráfica tomando sus opiniones, se fortalece la apropiación de la temática y el involucramiento en la búsqueda activa de soluciones.

En consenso se arribó a las siguientes conclusiones:

Fortalezas:

- Haber generado este proyecto.

- La estructura educativa existente que llega a todo el país.
- Los conocimientos en violencia doméstica son una base.
- La estructura jerárquica que obliga a cumplir.
- Si se crea un protocolo será una fortaleza.

Oportunidades:

- Tener una Ley.
- Intercambio institucional.
- Que los derechos humanos estén en la agenda pública.
- La participación de la Inspección General del Trabajo.
- Alguna prensa orientada a la violencia de género no “roja”.

Debilidades:

- Falta de conciencia social sobre el tema.
- Alta burocratización y ausencia de protocolo.
- Falta unidad especializada en acoso sexual.
- Multiplicidad de sindicatos.
- Indefensión por exceso de poder.

Amenazas:

- Tradición socio/cultural.
- Tolerancia cultural.
- Falta reglamentar la Ley.
- Reparación económica.
- Falta presupuesto.

En síntesis: se visualizan áreas estratégicas de problemas ligadas a las características de la institución sobre las cuales es posible intervenir.

En particular la percepción de las relaciones laborales jerarquizadas aparece tanto como una debilidad, en la medida que potencia las condiciones de sumisión del rol femenino, sin embargo, la misma situación se ofrece como una fortaleza, en la medida que las órdenes que se imparten deben

ser acatadas por todo el cuerpo policial. Esta doble condición nos orienta a pensar en la conveniencia de establecer un **protocolo de actuación** ante denuncias de acoso sexual a la mayor brevedad posible.

En la investigación documental llevada a cabo para esta consultoría se constató que en diversos países se ha implementado un reglamento y/o protocolo de actuación ante denuncias de acoso sexual en el marco de la Ley aprobada.

6.4- Mapa de procedimientos de las denuncias de acoso sexual *(Conclusiones de mesas de trabajo)*

En cuanto al tema acoso sexual ciertamente se cuenta con un marco legal garante de derechos que visibiliza y vehiculiza el abordaje del mismo. Sin embargo, no se cuenta aún con la reglamentación de dicha norma legal que permita la aplicación adecuada de la misma y la efectiva garantía del ejercicio del derecho tutelado por la norma. La ausencia de reglamentación se evidencia como una debilidad y/o vacío que permite prácticas bien orientadas pero confusas y contradictorias.

Al respecto se han detectado varias dificultades que se hace necesario destacar:

En lo que refiere al **trámite y ruta** de las denuncias de acoso sexual en el Ministerio del Interior existe una diversificación de los procedimientos y competencias para diligenciar las denuncias.

La radicación de la denuncia de acoso sexual, puede iniciarse en:

- Notificación al superior inmediato para que de trámite.
- Denuncia ante Asuntos Internos.
- Denuncia ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Consulta en la División Políticas de Género.
- Ante la Dirección de Secretaría del Ministerio.
- Ante las autoridades de las Unidades Ejecutoras.
- En el ámbito sindical.

El mapa de ruta del expediente se configura de las siguientes maneras:

- Si se inicia con la notificación al superior inmediato, en ocasiones se comunica con Asuntos Internos quien abre una investigación interna; en ocasiones solicita la instrucción de una investigación administrativa; en ocasiones solicita el traslado de la denunciante.
- Si se inicia en Asuntos Internos se abre un expediente de investigación interna, se recaban las pruebas, se informa directamente a la Secretaría del Ministerio, quien a su vez puede solicitar una ampliación de investigación retornando el expediente a Asuntos Internos, o derivarlo a la Gerencia Jurídica del Ministerio solicitando la instrucción de un sumario administrativo.

- Si se inicia ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ingresa por mesa de entrada, se forma un expediente que se remite a la Dirección General de Inspectores que recibe y hace pase a la División Jurídica del MTSS quien designa un abogado y pasa esta designación al Departamento Administrativo de la Inspección General del Trabajo quien designa formalmente al abogado y vuelve a División Jurídica para que un asesor letrado estudie y evalúe el expediente. El MTSS puede continuar con el expediente o remitirlo nuevamente ante la Inspección General del Trabajo quien lo envía a la Secretaría del Ministerio del Interior o a Asuntos Internos o a la División Políticas de Género del Ministerio del Interior.
- Si se inicia ante las autoridades de las Unidades Ejecutoras, se envía el expediente a la Secretaría del Ministro o a Asuntos Internos, con las rutas que cada una de estas dependencias considere pertinente continuar.
- Si se inicia en el ámbito sindical, la denuncia se envía al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o a la Secretaría del Ministerio. Y desde allí el expediente sigue algunas de las rutas precedentemente señaladas.

Se constata entonces, que las vías de canalización de las denuncias de acoso sexual en el Ministerio del Interior así como la ruta que siguen las mismas, se diversifican y superponen evidenciando la ausencia de un criterio unificador. Los aspectos mencionados inciden directamente en la distinta dilación de los plazos y en la resolución del expediente.

Se debe tener presente que al momento de radicar la denuncia generalmente la situación de acoso sexual tiene una larga o mediana trayectoria en el tiempo, lo que ha significado importantes afectaciones en la salud física y emocional así como en el desempeño de las funciones de la persona denunciante. Por tanto la dilación en los tiempos de tramitación de la denuncia acentúan los efectos nocivos que la Ley pretende evitar.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del diagnóstico institucional se desprenden una serie de situaciones, presentes hoy en el Ministerio del Interior en relación a los caminos y medidas adoptadas para responder en acuerdo a la normativa vigente a la temática del acoso sexual laboral.

Situación 1. *Se constata a través del mapa de ruta de los expedientes originados por una consulta de acoso sexual, que no se caratulan como una situación objeto de la denuncia. Ello dificulta arribar a datos estadísticos que permitan dar cuenta con precisión sobre la incidencia del fenómeno en la institución.*

Si bien la Ley exige la confidencialidad en el tratamiento de las personas involucradas podrían visualizarse alternativas que permitan identificar el motivo del expediente aún manteniendo en absoluta reserva los datos personales de las personas involucradas.

Resulta orientador el mecanismo implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que asigna una carpeta de color verde únicamente para los expedientes originados en una denuncia de acoso sexual.

Recomendación: instrumentar un modo de identificación del expediente que bien puede ser la asignación de un color, un número o un código específico para el trámite del expediente.

Situación 2. *Las denuncias pueden ser recepcionadas por distintas unidades con diferente jerarquía institucional.*

La Ley habilita a la denunciante a radicar la denuncia ante la entidad pública o ante la Inspección General del Trabajo. Si opta por presentarla ante la entidad pública puede recurrir ante la Dirección de la misma o ante el organismo bipartito si lo hubiere.

Recomendación: resulta importante instruir al personal policial respecto a las vías legales en virtud de las cuales es posible presentar la denuncia de acoso sexual.

Situación 3. *Se observa una significativa diversificación de la ruta que transita el expediente dependiendo del lugar en el que se presente la denuncia, y los criterios de interpretación de la Ley de las autoridades intervinientes.*

Esta circunstancia impacta de manera lesiva en los plazos de actuación, en la resolución del trámite y en el acceso a la información sobre el curso del expediente por parte de los involucrados.

Recomendación: creación de una única unidad operativa encargada de la tramitación del expediente de acoso sexual.

Se considera que esta unidad operativa debe contar con jerarquía institucional.

Dicha unidad debe estar formada por un equipo multidisciplinario e interinstitucional (abogado/a, un psicólogo/a o psiquiatra, un/a representante sindical, un/a representante de la Escuela Nacional de Policía y un/a representante de la División de Políticas de Género)

Situación 4. *Ausencia de un único procedimiento para la tramitación del expediente.*

Recomendación: creación de un protocolo o reglamento tendiente a la aplicación de la Ley que permita establecer un criterio unívoco que ofrezca garantías a todos los actores intervinientes (denunciante, denunciado, profesionales y/o jerarcas actuantes).

Situación 5. *El Ministerio del Interior tiene competencia y unidades en todo el territorio nacional.*

La dispersión geográfica de la institución aparece como un elemento potenciador de la dificultad en la radicación y tramitación de las denuncias, en el seguimiento del expediente y en la supervisión de las medidas adoptadas.

Recomendación: la creación de una única unidad operativa deberá ser difundida con cartelera en cada una de las unidades del Ministerio permitiendo de esta manera el acceso al trámite por parte de los involucrados sin necesidad de trasladarse hasta la capital.

Situación 6. *Visibilización relativa de las áreas de competencia de la División de Políticas de Género del Ministerio del Interior.*

Ello tiene como causa probable las resistencias institucionales a la incorporación de la perspectiva de género en la institución y a su reciente incorporación al organigrama institucional.

Recomendación fortalecer la imagen institucional de la División dando una mayor difusión a sus áreas de competencia a través de cartelera e instrucciones de servicio.

Situación 7. *Desequilibrios en los perfiles, intereses y capacitación del funcionariado o actores intervinientes en el procedimiento que sigue a una denuncia por acoso sexual.*

En la medida en que se trata de una temática que involucra la subjetividad y la constelación de significaciones respecto a los roles femenino y masculino en nuestra sociedad y en particular en el desempeño de la tarea policial, no es posible abordar esta temática de la misma forma en que se actúa ante otras situaciones que refieren al desempeño funcional.

Recomendación: fortalecer la capacitación y sensibilización en estudios de género tendiendo a la profesionalización para el abordaje del procedimiento. Deberá tenerse presente para la selección del personal en forma preponderante el interés del funcionario y su capacidad para despojarse de sus propias cargas subjetivas para el abordaje de la temática de acoso sexual.

Situación 8. *Códigos instaurados en los usos y costumbres de la estructura policial evidencian la reafirmación de los roles de género referido al estereotipo masculino.*

Esta característica de la cultura institucional impacta en los vínculos interpersonales generando un clima que en muchas ocasiones puede ser vivido como hostil por parte de las funcionarias mujeres.

Recomendación: propender a desestructurar el androcentrismo existente, transversalizando la perspectiva de género en todos los órdenes de la institución a través de instancias de sensibilización y capacitación que posibiliten una reflexión crítica sobre la cultura institucional.

Fortalecer la formación en perspectiva de género aumentando la carga curricular de dicha temática en los planes y programas de la Escuela Nacional de Policía.

Dicho fortalecimiento deberá realizarse también en todas las unidades del interior del país en las que se imparta instrucción policial.

Situación 9. *Segmentarización del ambiente laboral. Refiere a la distribución de tareas privilegiando los roles tradicionales de género.*

La mayoría de las mujeres están ubicadas en los subescalafones administrativos y de servicios, generando condiciones que posibilitan el aumento de la carga desigual de poder tradicionalmente ejercido entre varones y mujeres.

Recomendación: evaluar capacidades, intereses y perfiles de cada funcionario/a en la asignación de tareas con independencia de su sexo.

Se considera que la adopción de la medida sugerida contribuirá a la prevención de conductas de acoso sexual al propiciar relaciones laborales en clave de equidad de género.

Situación 10. *La adopción de medidas durante el procedimiento originado en una denuncia de acoso sexual recae exclusivamente en la denunciante.*

Si bien se hace necesario evitar la sobreexposición de la persona afectada en la situación de acoso sexual y la medida de traslado aparece como una estrategia tendiente a evitarlo, en tanto no se adopten medidas respecto al denunciado resulta una medida carente de equidad.

Recomendación: adopción de medidas durante el proceso para denunciante y denunciado.

Potenciar los espacios de referencia para la contención de las denunciadas existentes en Sanidad Policial cuya asistencia al mismo deberá ser expresamente consentida por la persona afectada. Del mismo modo se deberá contar con el consentimiento de la persona afectada para efectuar los traslados.

Construir ámbitos de reflexión sobre las masculinidades y su raigambre en el imaginario institucional, al que deberán ser derivados los denunciados.

Situación 11. *La Ley privilegia como modo de reparación una indemnización económica, induciendo a la sospecha sobre los móviles o intereses de la denunciante.*

Se observó que en el Ministerio del Interior las solicitudes de licencia médica ofician como un demérito que inciden negativamente en las calificaciones para el ascenso e imposibilita el cobro del presentismo. La naturaleza de la situación de acoso sexual produce un alto impacto en la salud emocional y física de la persona afectada.

Recomendación: una vez probado el acoso sexual se sugiere instrumentar las medidas (circular u orden interna) tendientes a no considerar las licencias médicas solicitadas por la persona afectada durante el tiempo de padecimiento del acoso sexual, como un demérito a efectos de no incidir negativamente en las calificaciones.

Situación 12. *Se observó una ausencia de criterio rector respecto a la adopción de medidas relativas al denunciado.*

Al decretar el sumario no siempre se ha procedido a la suspensión preventiva en las funciones del funcionario denunciado, tal como lo indica la normativa vigente (Decreto 500/91 artículo 187).

Recomendación: promover instancias de capacitación y profundización en las normativas conexas a la Ley de acoso sexual.

Situación 13. *Dificultades para recabar las pruebas de la situación de acoso sexual.*

Las características propias de una situación de acoso sexual (impacto en un área de intimidad de la personalidad) impactan en la prueba aportando una carga de subjetividad sobre la que se hace imprescindible trabajar.

Recomendación: promover instancias de capacitación y profundización de los actores intervinientes en la tramitación del expediente a fin de permitir la visualización a través de los indicios y presunciones (afecciones físicas, psicológicas o emocionales) la existencia de una conducta de Acoso Sexual.

8. FUENTES CONSULTADAS

- Álvarez, C. y Herrera, A.L. (2011) *Género y Violencia. Guía de trabajo*. Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género. Ecuador.
- Bernet Soto, A. (2003) *“Acoso Sexual en el Trabajo: Análisis de su regulación penal y extrapenal.”* Barcelona, España.
- Bobea, L. (2008) *“Mujeres en Uniforme: La feminización de las Fuerzas Armadas. Un estudio del caso Dominicano.”* Revista Nueva Sociedad Nº 213 (Enero-Febrero).
- Bonder, G. (1994) *“Mujer y Educación en América Latina: Hacia la igualdad de oportunidades.”* Revista Iberoamericana de Educación, Nº 6: Género y Educación. (Setiembre-Diciembre).
- CEPAL. (2003) *Objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe. Objetivo 3: Promover la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer*. División de Asuntos de Género.
- Coordinación General del Programa de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación (2010) *Preguntas Frecuentes*. Secretaría de Justicia, México.
- Donadio, M. y Mazzotta, C. (Coordinadoras) (2011) *RESDAL: La mujer en las instituciones armadas y policiales*. RESDAL, Proyecto GPSF Nº 07-184. Argentina.
- Fernández, J. (2009) *Diagnóstico Institucional de Género. Análisis de situación*. PNUD, Ministerio del Interior. Montevideo.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer *“Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)”*. Oficina Regional de UNIFEM para el Cono sur: Brasil, Uruguay, Argentina, Chile y Paraguay.
- *Guía de procedimiento para el abordaje y tratamiento del Acoso Sexual en el trabajo*. Borrador.
- *Guía de Procedimiento Policial. Actuaciones en Violencia Doméstica y de Género* Decreto 317/2010 de reglamentación de la Ley 18315. Montevideo Julio 2011, 3ª Edición.
- Informe de Uruguay (2011) XXV Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR. Asunción, Paraguay.
- INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres), Uruguay. *“Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres uruguayas 2007-2011”* (2009)

- INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres), Uruguay. *“Protocolo para los servicios especializados de atención a mujeres en situación de violencia doméstica del Instituto Nacional de las Mujeres-MIDES”*. (2010) Uruguay.
- Instituto Canario de la Mujer (2009) *Guía para la atención a mujeres víctimas de violencia de género*. Servicio de coordinación del sistema integral contra la violencia de género. España.
- Ley 18315 Procedimiento Policial Marco Normativo.
- Ley Orgánica Policial. Texto Ordenado.
- Lindner, M. (Coordinadora) (2009) *Informe: Políticas Institucionales contra la Violencia Doméstica y de Género. Balance y Líneas Programáticas*. División Políticas de Género, Ministerio del Interior, Montevideo.
- López Gómez, A. (Coordinadora) (2003) *Primer Encuentro Universitario en Salud, Género, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. Diálogos Estado-Sociedad Civil*. Cátedra Libre Salud Reproductiva, Sexualidad y Género. UDELAR, Montevideo.
- Márquez, M. (2003) *“Acoso Sexual.”* Uruguay. Meneses, M.J. y García, M.L. (Coordinadoras) (2010) *Política en Derechos Sexuales y Reproductivos, Equidad y Violencia Basada en Género, Salud Sexual y Reproductiva, con énfasis en VIH.* . Ministerio de Defensa Nacional. Colombia.
- Ministerio del Interior, División de Desarrollo Institucional. *“Las Comisarías de Montevideo. Montevideo: Composición, organización y normativa de las unidades territoriales básicas de la Jefatura capitalina”* (2010) Montevideo.
- Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social. (2011), *Denuncias sobre vulneración de derechos fundamentales*. Uruguay.
- MYSU (Mujer y Salud en Uruguay), ONU-MUJERES. Uruguay. *“Violación sexual: La intervención desde el sistema de Salud. Importancia de un Protocolo para la atención de víctimas de violaciones.”* (2011) Aportes al debate en Salud, Ciudadanía y Derechos.
- Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. *La Cadena de Justicia*. ONU MUJERES.
- Observatorio de Salud de la Mujer (2010) *Protocolo Común para la actuación sanitaria ante la Violencia de Género*. Documentos 2005-2009. España.
- Paternain, R. (Coordinador) (2008) *Panorama de la Violencia la Criminalidad y la Inseguridad en Uruguay*, PNUD. Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, Montevideo.
- Resolución Nº 1108/00 IMM (27/03/2000)

- Resolución N° 4147/03 IMM (7/10/2003)
- Salas, G. (Coordinadora) (2009) *Protocolo de intervención para casos de hostigamiento y acoso sexual*. Instituto Nacional de las Mujeres, México, D.F.
- Vega, J. Solar, O. Irwin, A. (2009) *“Equidad y Determinantes Sociales de la Salud: Conceptos Básicos, Mecanismos de Producción y Alternativas para la Acción.”* Organización Mundial de la Salud, Equipo de Equidad en Salud. Chile.
- Vila, A. (Coordinador) (2007) *Censo de personal policial*. Ministerio del Interior, Montevideo.



ANEXO I

**LEY Nº 18. 561 ACOSO SEXUAL
NORMAS PARA SU PREVENCIÓN Y SANCIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL
Y EN LAS RELACIONES DOCENTE-ALUMNO**
El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay,
reunidos
en Asamblea General,
DECRETAN:

Artículo 1º. (Objeto de la Ley).- El objeto de la presente Ley es prevenir y sancionar el acoso sexual así como proteger a las víctimas del mismo, en tanto forma grave de discriminación y de desconocimiento del respeto a la dignidad de las personas que debe presidir las relaciones laborales y de docencia. Esta Ley se aplicará en el ámbito público y en el privado.

Artículo 2º. (Concepto de acoso sexual).- Se entiende por acoso sexual todo comportamiento de naturaleza sexual, realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o en su relación docente, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe.

Artículo 3º. (Comportamientos de acoso sexual).- El acoso sexual puede manifestarse -entre otros- por medio de los siguientes comportamientos:

- 1) Requerimientos de favores sexuales que impliquen:
 - A) Promesa, implícita o explícita, de un trato preferencial respecto de la situación actual o futura de empleo o de estudio de quien la reciba.
 - B) Amenazas, implícitas o explícitas, de perjuicios referidos a la situación actual o futura de empleo o de estudio de quien la reciba.
 - C) Exigencia de una conducta cuya aceptación o rechazo, sea, en forma implícita o explícita, condición para el empleo o de estudio.
- 2) Acercamientos corporales u otras conductas físicas de naturaleza sexual, indeseada y ofensiva para quien los reciba.
- 3) Uso de expresiones (escritas u orales) o de imágenes de naturaleza sexual, que resulten humillantes u ofensivas para quien las reciba. Un único incidente grave puede constituir acoso sexual.

Artículo 4º. (Agentes y responsables del acoso sexual).- Los actos comprendidos en el artículo precedente serán los cometidos directamente por la persona del empleador o jerarca o por quienes lo representen en el ejercicio del poder de dirección, que se sucedan tanto en el ámbito privado como en el público.

El empleador o jerarca será también responsable por los actos de sus dependientes o de toda otra persona vinculada al lugar de trabajo o entidad docente, en tanto haya tenido conocimiento de su ocurrencia y no haya tomado medidas para corregirla.

En caso de que el autor del acoso sexual fuera un trabajador dependiente, será sancionado de acuerdo con la gravedad del comportamiento, pudiendo ser despedido por notoria mala conducta y en caso de ser funcionario público la conducta será calificada falta grave.

Artículo 5º. (Responsabilidad del Estado).- El Estado será responsable de diseñar e implementar políticas de sensibilización, educativas y de supervisión, para la prevención del acoso sexual laboral y docente, tanto en el ámbito público como en el privado.

La Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social es el órgano competente en el ámbito público y privado del contralor del cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 6º. (Obligaciones del empleador).- Todo empleador o jerarca estará obligado a:

- A) Adoptar las medidas que prevengan, desalienten y sancionen las conductas de acoso sexual.
- B) Proteger la intimidad de las personas denunciantes o víctimas, debiendo mantener en reserva las actuaciones que se cumplan así como la identidad del o la víctima y de quienes sean convocados a prestar testimonio en las investigaciones.
- C) Instrumentar las medidas que protejan la integridad psico-física del o la víctima, y su contención desde la denuncia, durante las investigaciones y una vez que éstas culminen adoptar acciones acordes a la decisión emitida.
- D) Comunicar y difundir a los supervisores, representantes, trabajadores/as, clientes y proveedores, así como al personal docente y no docente y a los alumnos/as la existencia de una política institucional consecuente contra el acoso sexual.

Artículo 7º. (Denuncia del acoso sexual).- El trabajador/a afectado puede optar por realizar la denuncia en el ámbito de su empresa u organismo del Estado o ante la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social.

En caso que el trabajador/a opte por realizar la denuncia en el ámbito de la empresa o entidad pública, podrá optar por realizar la denuncia ante el organismo bipartito en caso que el mismo exista, o ante la propia dirección.

En caso que se realice ante la propia dirección de la empresa o entidad pública, se deberá disponer la instrucción de una investigación administrativa o sumario según las características de la denuncia.

El empleador o jerarca, de considerar que dentro de la empresa u organismo estatal no están dadas las condiciones para asumir las obligaciones que le impone esta Ley, deberá remitir la misma a la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, en un plazo no mayor de los cinco días de recibida la denuncia.

En caso que el jerarca disponga la instrucción de investigación administrativa o sumario según corresponda, contra la resolución que se dicte por el organismo corresponderán los recursos o acciones judiciales pertinentes según la normativa vigente.

En caso que el empleador sea del ámbito privado y asumiera la realización de investigación interna, deberá cumplir con las obligaciones impuestas por esta Ley; la investigación deberá constar por escrito, ser llevada en reserva, garantizando a ambas partes ser oídas y fundamentar sus dichos y su resolución deberá emitirse en un plazo no mayor de treinta días.

En caso que el acosado/a haya realizado la denuncia dentro del ámbito de la empresa, ya sea ante el organismo bipartito o ante la propia dirección y su desarrollo o conclusiones sean considerados por el acosado/a lesivos de sus derechos fundamentales por razones de legalidad o de mérito, dentro del plazo de diez días hábiles, podrá presentarse ante la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social a solicitar se inicie dentro de ese ámbito la instrucción de investigación. También podrá solicitar a la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social la instrucción de investigación, en caso que la empresa no haya dictado resolución dentro del plazo de treinta días de recibida la denuncia.

La Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social intimará a la empresa o mesa bipartita la remisión de las actuaciones cumplidas en su ámbito dentro del plazo de diez días hábiles.

Artículo 8º. (Procedimiento administrativo).- La investigación realizada por la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social seguirá los procedimientos previstos por la normativa vigente. La Inspección dispondrá de amplias facultades de investigación sobre los hechos denunciados, acordándose especial relevancia a la inspección realizada en el lugar de trabajo y a las entrevistas realizadas en el lugar que crea más conveniente, para interrogar al denunciante, denunciado y testigos y recoger todas las pruebas que resulten pertinentes. El número de testigos a presentar por cada una de las partes no será mayor de cinco. Cuando la inspección proceda a interrogar personas que por su vinculación con los implicados puedan tener un conocimiento directo de los hechos denunciados, lo hará individualmente, en forma reservada, sin presencia de representantes de la persona denunciada ni de los denunciantes y sin identificar en el expediente los datos de los deponentes. Sus datos serán relevados en documento que no integrará el expediente y permanecerá a resguardo de la Inspección por el plazo de cinco años, para el caso que sean solicitados por la sede judicial. En caso que la Inspección -por no disponerse dentro del organismo estatal o de la empresa las condiciones indicadas para el interrogatorio- decida interrogar a las personas vinculadas con los hechos denunciados fuera del local de la empresa, el tiempo que insuma el traslado al mismo y el interrogatorio será considerado tiempo trabajado, debiendo considerar en todo caso las necesidades que se acrediten del ciclo productivo.

A las audiencias que convoque la Inspección será obligatoria la concurrencia de los citados. La omisión no justificada de la empresa será pasible de aplicación de sanciones. Las audiencias deberán notificarse personalmente con un plazo mínimo de antelación de tres días hábiles, indicándose sumariamente la denuncia presentada; todos los citados podrán comparecer asistidos de abogados.

Artículo 9º. (Notificación y sanción).- Las conclusiones de la investigación realizada por la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social serán puestas en conocimiento del empleador o jerarca, el denunciante y el denunciado.

Finalizada la sustanciación de la denuncia, la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social se expedirá respecto de aquélla en un plazo máximo de veinte días, aplicando sanciones al empleador o jerarca, si correspondieren. Además de las sanciones previstas por el artículo 293 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social podrá intimar a la empresa, jerarca, denunciante o denunciado la adopción y cumplimiento de medidas de prevención y difusión de políticas institucionales contra el acoso sexual, a fin de disminuir los riesgos a que están expuestos, así como de contención y protección de la integridad psico-física y dignidad del/las víctimas y quienes participaron en la investigación. La omisión del intimado en la adopción de estas medidas será pasible de sanciones.

Artículo 10. (Competencia de los sindicatos).- Cuando los sindicatos reciban denuncias de acoso sexual estarán facultados para concurrir ante la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social y a solicitar la constitución de la Inspección en el lugar de trabajo.

Los representantes sindicales podrán asistir a las diligencias, salvo el interrogatorio a realizarse por la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social, y promover ante ese organismo las medidas que consideren necesarias para una eficaz comprobación de los hechos denunciados, el cese de los mismos y su no reiteración, siempre que el trabajador/a involucrado/a presente su consentimiento a dicha asistencia.

El denunciante y denunciado podrán concurrir con la asistencia jurídica que crean conveniente.

Artículo 11. (Indemnización).- El trabajador/a víctima de acoso sexual, sin perjuicio de la denuncia administrativa y de la acción penal que pudiese corresponder, tendrá derecho a reclamar al responsable una indemnización por daño moral mínima equivalente a seis mensualidades, de acuerdo con la última remuneración del trabajador/a. El trabajador/a afectado podrá optar por la indemnización prevista en el inciso precedente o por considerarse indirectamente despedido/a, en cuyo caso el despido revestirá el carácter de abusivo y dará derecho a una indemnización especial tarifada de seis mensualidades, de acuerdo con la última remuneración del trabajador/a, la que será acumulable a la indemnización común.

Artículo 12. (Protección contra represalias).- El trabajador/a afectado/a, así como quienes hayan prestado declaración como testigos, no podrán ser objeto de despido, ni de sanciones disciplinarias por parte del empleador o jerarca. Se presume -salvo prueba en contrario- que el despido o las sanciones obedecen a motivos de represalia cuando tengan lugar dentro del plazo de ciento ochenta días de interpuesta la denuncia de acoso en sede administrativa o judicial. El despido será calificado de abusivo y dará lugar a la indemnización prevista en el inciso segundo del artículo 11, con la salvaguarda de la notoria mala conducta.

Artículo 13. (Acoso sexual en la relación de docencia).- En una relación de docencia, el o la estudiante objeto de acoso sexual tendrá todos los derechos previstos por esta Ley, incluso el derecho a reclamar al patrono o jerarca del docente la aplicación de las sanciones previstas en las respectivas reglamentaciones internas y la indemnización a que hace referencia el artículo 11. Para el cálculo de la indemnización se tomará como base de cálculo el salario del trabajador responsable del acoso sexual. De comprobarse un perjuicio en su situación educativa como resultado del acoso, tendrá derecho a ser restituido/a en el estado anterior al mismo.

Artículo 14. (Asociaciones profesionales, estudiantiles y gremiales).- Las asociaciones profesionales y gremiales de carácter laboral y estudiantil deberán establecer políticas preventivas y de sanción para los agremiados que incurran en conductas de acoso sexual.

Artículo 15. (Del contenido y los efectos de las denuncias).- Las resoluciones administrativas o judiciales que concluyan que los elementos probatorios vertidos no acreditan, en las actuaciones realizadas, la existencia del acoso sexual denunciado, no afectarán la vigencia de la relación laboral. El o la denunciante o denunciado a cuyo respecto se acredite fehacientemente en vía jurisdiccional que ha actuado con estratagemas o engaños artificiosos pretendiendo inducir en error sobre la existencia del acoso sexual denunciado, para procurarse a sí mismo o a un tercero un provecho injusto en daño de otro, será pasible de acciones penales y su proceder podrá calificarse de notoria mala conducta.

Artículo 16.- Las acciones judiciales para cuya ejecución faculta la presente Ley se diligenciarán por el procedimiento y en los plazos establecidos para la acción de amparo prevista en los artículos 4º a 10 de la Ley Nº 16.011, de 19 de diciembre de 1988, con independencia de la existencia de otros medios jurídicos de protección.

Artículo 17.- La reglamentación de la presente Ley considerará las especialidades del acoso sexual según se trate en el área laboral o en el docente y, asimismo, se trate del ámbito público o privado.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 18 de agosto de 2009.

ROQUE ARREGUI, Presidente.
José Pedro Montero, Secretario.
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
Montevideo, 11 de setiembre de 2009.

Cúmplase, acúsese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, la Ley por la que se establecen normas para la prevención y sanción del acoso sexual en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno.

TABARÉ VÁZQUEZ.
JULIO BARÁIBAR.
MARÍA SIMON.
MARINA ARISMENDI.

ANEXO II

Ministerio del Interior.

Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Proyecto de apoyo al abordaje del acoso sexual en el Ministerio del Interior.

PLAN DE TRABAJO.

Fundamentación.

La problemática del acoso sexual laboral ha existido desde la incorporación de la mujer al mercado laboral formal. En distintas épocas y países los movimientos feministas han impulsado la denuncia del mismo como un acto de flagrante violación a los Derechos Humanos. Por ser una acción dirigida fundamentalmente hacia las mujeres y las sexualidades no hegemónicas* ha merecido un tratamiento especial en la legislación laboral internacional.

Al respecto, la **Organización Internacional del Trabajo** (1958) a través de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, ha confirmado que el acoso sexual es una forma de discriminación sexual y la incluye en el [Convenio sobre la discriminación \(empleo y ocupación. Núm. 111\)](#).

El 18 de diciembre de 1979, la **Asamblea General de las Naciones Unidas** aprobó la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países. La Convención fue la culminación de más de 30 años de trabajo de la *Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer*, órgano creado en 1946 para seguir de cerca la situación de la mujer y promover sus derechos.

La [Resolución 48/104 de la Asamblea General](#) relativa a la **Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer** define la violencia contra las mujeres incluyendo el acoso sexual, que se prohíbe en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares (art. 2.b), y alienta a que se establezcan sanciones penales, civiles, y otros tipos de sanciones administrativas y a que se sigan enfoques de tipo preventivo para eliminar la violencia contra las mujeres (art. 4.d-f).

La [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#) (CEDAW) exige a los Estados Parte que adopten las medidas adecuadas para eliminar (*)la discriminación contra la mujer en todos los ámbitos, incluida específicamente la igualdad ante la Ley, en la gobernanza y la política, el lugar de trabajo, la educación, la asistencia sanitaria y otras áreas de la vida pública y social (art. 7-16).

*Para los fines de este trabajo hemos restringido el universo de investigación sólo a las mujeres en situación de acoso sexual laboral en función de ser el tipo de acoso con mayor prevalencia documentada (testimonial o legal) en la institución a analizar

Además, el párr. 178 de la [Plataforma de Acción de Beijing](#) reconoce el acoso sexual como una forma de discriminación y de violencia contra la mujer, y pide a los diversos agentes, como el gobierno, los empleadores, los sindicatos y la sociedad civil, que garanticen que los gobiernos promulguen y hagan cumplir Leyes sobre acoso sexual y que los empleadores elaboren políticas y estrategias de prevención para combatirlo.

Siendo Uruguay país miembro de las Naciones Unidas, ha ratificado todos los tratados internacionales que versan en la materia.

En Septiembre del 2009, luego de un largo proceso de discusión es aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes **la Ley N° 18.561: Acoso Sexual. Normas para su prevención y sanción en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno**. En su Artículo 1° señala: *“El objeto de la presente Ley es prevenir y sancionar el acoso sexual así como proteger a las víctimas del mismo...”*; y en el Artículo 2° define: *“Se entiende por acoso sexual todo comportamiento de naturaleza sexual realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o en su relación docente, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe”*.

A su vez, entre sus principales cometidos la Ley determina quienes son los posibles agentes del acoso, prevé procedimientos de investigación y sanción no penales y establece medidas para proteger a la denunciante. También especifica quienes son los responsables de diligenciar la denuncia, estableciendo plazos y procedimientos de tipo administrativo.

Ciertamente ha sido valorado como una fortaleza de la norma apelar a mecanismos no judicializados para la investigación y la sanción no penal, sin embargo, estas fortalezas encuentran fuerzas en oposición en los usos y costumbres procedimentales habituales de las instituciones, los cuales se vuelven una clara resistencia en instituciones altamente jerarquizadas.

En la Institución que hemos sido convocadas a analizar las relaciones jerárquicas constituyen la base del modelo organizacional determinando los vínculos laborales en cadenas de mando rígidamente establecidas que constituyen a su vez la cultura institucional impregnando los vínculos de relaciones de poder y sometimiento.

Debemos considerar que la Institución Policial se establece en sus inicios como un ámbito exclusivamente masculino, si bien tempranamente (1931) se crea el **Escalafón Femenino**, sólo se les asigna funciones como Sub-alternos, y no es sino hasta muchos años después (Decreto 30/6/1968 y la Ley N° 13.835 de 1970) que se regula la creación de la Policía Femenina, habilitándose en 1971 el ingreso de mujeres a la Escuela Nacional de Policía.

Sin embargo, la **Policía Femenina** conformaba una unidad policial autónoma, asignándoseles tareas relacionadas con la atención de problemas sociales, de ayuda a otras mujeres, niño/as y anciano/as. En 1988 se disuelve el cuerpo Policía Femenina, incorporándose entonces las mujeres policías a todas las comisarías.

Observamos que subyace la convicción de que la mujer policía, por su condición de mujer, podría tener un acercamiento y trato especial con la comunidad, basándose en la construcción de un rol de género conciliador y protector.

Esta imagen acentúa los estereotipos de género, produciendo entonces condiciones favorables para la violencia basada en género y en particular el acoso sexual.

Lo expuesto nos permite pensar que la incorporación de mujeres a las fuerzas policiales no significa necesariamente que se encuentren en igualdad de condiciones respecto a los hombres, superando las fronteras de los roles tradicionalmente asignados a cada género. En cambio, la reproducción de roles tradicionales se fortalece por las características histórico-sociales de la institución policial, amplificando las condiciones de sometimiento y violencia que también tradicionalmente han recaído sobre las mujeres.

Cuanto mayor sea el grado de masculinización del ámbito institucional y mayor sea la asignación de tareas en función de roles tradicionales adscriptos al género, mayores serán los obstáculos a elaborar para la inclusión de la perspectiva de género que asegure un ambiente laboral libre de violencia, especialmente libre de violencia sexual.

Para llevar a cabo ésta investigación resulta de utilidad y pertinencia epistemológica incorporar la **Perspectiva de Género**. Entendemos por perspectiva de género una *categoría de análisis que permite visualizar la asignación social diferenciada de roles y tareas en virtud del sexo, revelando las diferencias en oportunidades y derechos que siguen a esa asignación; evidencia las relaciones de poder originadas en estas diferencias y pregunta por los impactos diferenciados de las Leyes y políticas públicas basadas en estas asignaciones, diferencias y relaciones de poder.*

De la mano de ésta perspectiva nos podemos preguntar:

¿En qué medida el ingreso de mujeres a la Policía ha generado procesos de toma de conciencia de género?

¿La incorporación de mujeres ha promovido a modificar el carácter masculino de la profesión?

¿Ha contribuido a hacer más igualitarias las relaciones entre hombres y mujeres dentro de la Institución?

La problemática del acoso sexual pone en evidencia las dificultades en la Institución Policial de dar respuestas positivas a las interrogantes planteadas, evidenciando la permanencia de lógicas arcaicas al mismo tiempo que intentos genuinos de avance en la democratización de las relaciones laborales. Los cambios en la cultura organizacional e institucional siguen los ritmos de los cambios en la cultura histórico-social de un país, tanto en sus avances como en sus resistencias.

En ésta línea de análisis, al co-existir en un mismo tiempo histórico institucional tensión de fuerzas arcaicas y renovadoras, se producen fracturas en el orden corporativo grupal, generando grupos disímiles con múltiples y contradictorios lazos entre sí, pudiendo promover que incluso algunas mujeres terminen adaptándose a la cultura dominante, ya sea adoptando

roles masculinizados o invisibilizando las relaciones de dominio y violencia en los vínculos laborales, silenciando así la posibilidad de denunciar situaciones de acoso sexual.

Es de destacar el enorme costo en la salud que estas circunstancias produce, generando un amplio espectro de sintomatología de tipo psicósomática grave que transcurre muchas veces con pronósticos de lesiones orgánicas permanentes; síndromes depresivos agudos; disfunciones sexuales; burnout y estrés laboral, por citar sólo algunas de las más frecuentes.

Las respuestas somáticas por lo general llegan antes que las acciones de denuncias.

La mayoría de las mujeres que denuncian acoso sexual en sus ámbitos laborales, lo hacen después de haber soportado durante un largo período situaciones de presión que no cedieron ante su negativa de acceder a lo solicitado. A su vez, las mujeres denunciantes deben sostener su acción tanto en el ámbito del trabajo, en el terreno judicial y en el espacio familiar, donde muchas veces también son juzgadas, engendrando procesos de re-victimización con importantes costos en la salud emocional.

Para acompañar esta línea de análisis resulta ilustrativa la definición de **Acoso**. Es la forma presente del modo indicativo del verbo Acosar: *“Perseguir sin tregua ni reposo a un animal o una persona. Perseguir, fatigar a alguien. Sustantivo masculino”*.

Destacamos entonces dos características:

- I. Se trata de una *conducta predominantemente ejercida por varones*, anclada en transmisiones transgeneracionales que legitiman códigos de valores los cuales configuran un modo particular de cultura, con distribución de roles, jerarquías, tareas, ámbitos de acción y expresividad de sentimientos.
- II. Refiere a una *acción sostenida en el tiempo con prescindencia de la voluntad de a quién va dirigida*.

La Perspectiva de Género centrada en los Derechos Humanos pone énfasis en el *“no consentimiento”* de la conducta/acción.

Enfatizar el derecho al libre consentimiento corre el eje del cuestionamiento de los comportamientos que pudieran ser incitadores/excitantes (vestimenta, maquillaje, lenguaje, etc.) poniendo en el centro las formas y niveles de coacción.

Todo lo expuesto contribuye a sostener el planteo de que el acoso sexual constituye una de las manifestaciones de la **Violencia Basada en Género**: *“Actos de fuerza o coerción, con una intención de perpetuar y promover relaciones jerárquicas de género”* (Foro de Mujeres Asiáticas, 1990).

Diferenciar la Violencia Basada en Género de otras formas de violencia nos brinda herramientas conceptuales y metodológicas para el análisis de situaciones violentas que se producen entre varones y mujeres, cuyo eje está ubicado en la distribución inequitativa del poder en función de discriminaciones por género, situación sobre la que se agrega, potenciándola, las ubicaciones en la cadena de mandos de la institución policial.

Quedan comprendidas en esta definición otras situaciones de violencia que recaen específicamente sobre las mujeres, a saber: explotación sexual comercial; trata de personas; violación sexual y violencia doméstica.

Este modo de comprender la violencia nos posibilita un abordaje epistemológico que da cuenta de los elementos en común de las diversas formas de violencia sobre la mujer, ampliando nuestros marcos de análisis, permitiéndonos encontrar elementos de comparación y contraste que enriquecen la visión del problema específico del acoso sexual.

Propuesta metodológica.

El **Objetivo General** del Proyecto señala que se deberá: *“Contribuir al conocimiento de la dimensión y características del acoso sexual en el Ministerio del Interior; analizar los canales utilizados para realizar consultas, denuncias y solicitudes de apoyo, así como las medidas adoptadas hasta el momento, de manera de aportar elementos que permitan definir líneas y mecanismos de trabajo para su abordaje”*

Consideramos realizar un abordaje sociológico de corte estructuralista para cumplir con el Objetivo General planteado por entender que es el que mejor se adecua al análisis de las instituciones altamente jerarquizadas al mismo tiempo que posibilita realizar un abordaje de las relaciones de poder desde la perspectiva de género.

Utilizaremos un modelo de variables en interacción que busca demostrar cómo las actitudes y los comportamientos de hombres y mujeres que pertenecen y/o ingresan en la Policía podrían estar determinadas por:

- A. Variables organizacionales:
- B. La estructura de oportunidades (expectativas y prospectos sobre seguridad laboral, aspiraciones salariales, movilidad ascendente, etc.)
- C. La estructura de poder (jerarquías y cadenas de mandos)
- D. La proporción relativa de la distribución por sexo (ingresos femeninos)
- E. Variables culturales:
- F. Estructura de roles (asignación de tareas en función de roles estereotipados de género).
- G. Significaciones en torno a la sexualidad.
- H. El lenguaje policial.
- I. Usos y costumbres arraigados en el imaginario social institucional.

Las variables señaladas guiarán la búsqueda y análisis de información a través de: Grupos Focales (mesas de trabajo); Entrevistas a profundidad; Observación etnográfica.

Análisis de la instrumentación del Programa de Gestión de Calidad con Equidad de Género.

Estudio de documentos institucionales y normativas jurídicas.

Estudio de la legislación uruguaya en materia de acoso sexual.

Analizar los marcos jurídicos con perspectiva de género implica preguntarnos por los impactos diferenciales de la aplicación concreta de las Leyes en hombres y mujeres. Significa determinar si existe **discriminación estructural de género** y cuál sería la estrategia jurídica adecuada para aminorar su impacto.

La noción de discriminación estructural de género se refiere a la manera, soportada por las instituciones y por el orden social, en que hombres y mujeres se enfrentan a distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y por lo tanto, gozan de distintas oportunidades de velar por su desarrollo y por la consecución de sus planes de vida.

Análisis de jurisprudencia comparada.

Se analizarán los marcos normativos sobre la materia de Uruguay y España, tendiendo a construir conocimiento fundado que posibilite elaborar hipótesis sobre posibles soluciones en la aplicabilidad de la Ley de acoso sexual.

Tomando en consideración los **Objetivos Específicos** de la propuesta, hemos considerado realizar la siguiente distribución de actividades a fin de atender en profundidad a cada uno de los mismos.

- *Recabar información sobre los casos de acoso sexual denunciados.*
- Entrevistas a actores institucionales que han tenido contacto con las denuncias.
- Solicitud de acceso a los expedientes de denuncias recibidos en la órbita del Ministerio del Interior.
- Mesa de Trabajo con DNASSP (Sección Logro Social) y con la DNSP (Secciones Junta Médica, Distres y Salud Ocupacional).
- *Aportar conocimiento sobre la percepción de los diferentes actores institucionales sobre el problema, analizando sesgos de género en los procesos de gestión de los recursos humanos.*
- Mesa de trabajo con los encargados de los Departamentos Jurídicos de todas las UUEE, Secretaría y Asuntos Internos.
- Mesa de trabajo con los encargados de los Departamentos de Recursos Humanos de todas las UUEE.
- Mesa de trabajo con Área de Género del Gremio de Sindicatos Policiales.
- Reunión de trabajo con la Dirección de la Escuela Nacional de Policía, EPES, CEFOCAPS y el Área de Desarrollo Humano.

- Entrevista con la Comisión Tripartita para la igualdad de Oportunidades y trato en el empleo.
- Entrevista con la Sra. Flor Mesa de la Intendencia Departamental de Montevideo.
- Entrevista con la Inspección General del Trabajo (MTSS).
- *Analizar las rutas y trayectorias de los casos presentados así como las medidas adoptadas.*
- Pedir información período 2008-2011 a la Dirección de Asuntos Internos y a la Gerencia Jurídico-Notarial sobre casos tramitados.
- *Sensibilizar y orientar a los funcionarios/as que reciben estos problemas.*
- Mesas de trabajo anteriormente señaladas.
- Aplicación de Matriz FODA.
- Grupos Focales.
- *Realizar recomendaciones sobre las medidas necesarias a adoptar para el cabal cumplimiento de la Ley N° 18.561 y la protección de las personas que sufren estas situaciones.*
- Entrevistas a Departamento Políticas de Género del Ministerio del Interior.
- Entrevista a la Dirección de la Escuela Nacional de Policía.
- Estudios jurisprudencia comparada.
- Análisis de la instrumentación del programa Gestión de Calidad con Equidad de Género en la institución.
- *Elaborar los contenidos de un material de difusión y sensibilización.*
- Análisis del impacto logrado por las campañas realizadas hasta la fecha.
- Estudio de representaciones significativas en el imaginario institucional

Este documento de trabajo analiza las trayectorias institucionales para abordar situaciones de acoso sexual en el marco de la Ley 18.561 aprobada en 2008. El trabajo surge de la necesidad de contar con un punto de partida para definir los mecanismos administrativos que permitan reglamentar los procedimientos institucionales ante casos de acoso sexual en el Ministerio del Interior.

Es el resultado de un proyecto de consultoría, realizado por las especialistas Anabel Beniscelli y Susana Carrera entre octubre y noviembre de 2011, para el que se desarrollaron mesas de trabajo, entrevistas y jornadas de sensibilización con diferentes actores relevantes en la temática.